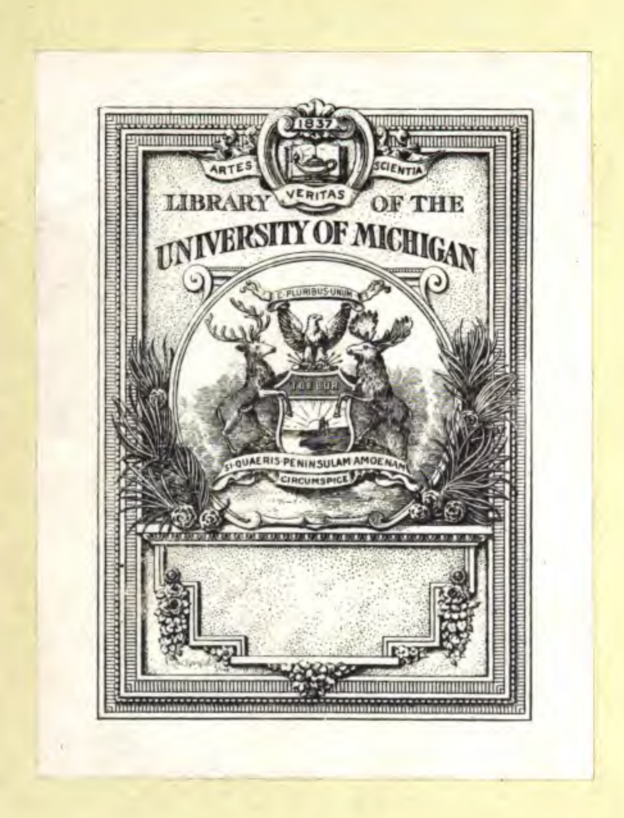

1837
ARTES
VERITAS
SCIENTIA
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
E PLURIBUS UNUM
TUEBOR
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE



Studien

zum

österreichischen Verfassungsrechte.

Von

Dr. Karl Hugelmann.

I.



Wien 1886.
Manz'sche k. k. Hof-Verlags- und Universitäts-Buchhandlung.

Druck der k. Wiener Zeitung.

Vorwort.

Im Laufe der beiden letzten Jahre ist in der von Dr. Carl Ritter von Jaeger herausgegebenen „Oesterreichischen Zeitschrift für Verwaltung“ eine Arbeit des Gefertigten über „die österreichische Reichsvertretung“ erschienen. Diese Arbeit tritt hiemit mit einigen Veränderungen und Ergänzungen als Ganzes vor die Oeffentlichkeit. Sie thut dies aber nicht als etwas für sich Abgeschlossenes, sondern sie erscheint in dieser neuen Gestalt als die Einleitung zu einer weiteren Reihe von „Studien zum österreichischen Verfassungsrechte“, welche der Verfasser in den nächsten Jahren zur Veröffentlichung zu bringen hofft. Ziel und Anlage der Arbeit sind hiedurch gekennzeichnet. Es handelt sich nur darum, Bausteine zu jenem großen Werke zu liefern, welches, noch kaum in Angriff genommen, der unablässigen Arbeit von vielen Seiten harrt, nämlich zu der Durchforschung des österreichischen öffentlichen Rechtes. Und so sollen dieser Schrift dieselben Worte zum Geleite dienen, mit denen der Verfasser vor Jahren seine „Studien zum österreichischen Vereins- und Versammlungsrechte“ in die Welt gesendet. Möge die Arbeit in der kleinen Gemeinde derjenigen, welche an der wissenschaftlichen Behandlung des österreichischen öffentlichen Rechtes Interesse nehmen, nicht ganz unwillkommen sein!

Wien, im September 1886.

Dr. Karl Hugelmann.

I.

Die österreichische Reichsvertretung.

Das Pragmatikalpatent vom 11. August 1804 hatte das österreichische Kaiserthum geschaffen. So groß die geschichtliche Bedeutung dieses Staatsactes aber auch sein mochte, unmittelbare Folgen für das Verfassungsrecht hatte er nicht. Ausdrücklich war in dem Kaiserpatente erklärt worden, daß die Rechte der einzelnen Länder durch die neu geschaffene Kaiserwürde nicht berührt werden sollten, und so finden wir denn auch durch Decennien keine Spur eines Versuches, die der neuen Kaiserwürde zweifellos innewohnende unitarische Idee in den Formen des Staatsrechtes zu praktischer Geltung zu bringen.

Diese Passivität herrschte vor, so lange die Monarchie den Kampf der Abwehr gegen das napoleonische Frankreich führte, und sie dauerte fort, als mit dem Jahre 1815 die Möglichkeit und theilweise sogar die Nothwendigkeit zu staatlicher Reconstruction gegeben war. In der Mehrzahl jener Länder, in welchen die österreichische Herrschaft neu oder wieder begründet wurde, rief man ständische Landesvertretungen in's Leben, so in Lombardo-Venetien mit dem Patente vom 7. und 24. April 1815, in Tirol mit dem Patente vom 24. März 1816, in Galizien mit dem Patente vom 13. April 1817, in Krain mit dem Patente vom 29. August 1818; in Görz, Istrien und Dalmatien geschah aber auch dies nicht und von irgend einem Trachten, die staatliche Einheit in den Formen einer Gesammtvertretung zum Ausdrucke zu bringen, findet sich vollends keine Spur. Ja, durch die deutsche Bundesacte vom 10. Juni 1815 war die Monarchie mit einem Theile ihres Gebietes, nämlich mit den früheren Reichsländern, dem deutschen Bunde beigetreten und so neuerlich ein Hinderniß für die consequente Verfolgung des Gedankens eines selbstständigen, einheitlichen Reiches geschaffen worden. In dieser Verbindung mit Deutschland konnte das österreichische Kaiserthum nur die Bedeutung einer abgeschwächten Fortsetzung der alten deutschen Kaiserwürde haben, der Ausbildung eines in sich geschlossenen, österreichischen Staatswesens konnte sie in diesem Zusammenhange nicht förderlich sein. Es war der Rest früherer Herrschaft in Deutschland, zu schwach allerdings, um den Anspruch auf Erneuerung dieser Macht zu stützen, aber doch stark genug, um den

Einfluß abzuwehren, welcher von der deutschen Bundesgewalt auf Oesterreich ausgeübt werden mochte. Es ist daher sehr begreiflich, daß der Artikel 13 der deutschen Bundesacte, welcher bekanntlich für die Bundesländer eine landständische Vertretung verlangte, fast in keinem deutschen Lande so wenig Wirkung übte, als in Oesterreich. In den deutschen Klein- und Mittelstaaten schloß sich an denselben eine umfassende Verfassunggebung an und selbst in Preußen begegnen wir im Jahre 1823, wenn auch nicht der Schaffung einer Gesammtvertretung des Staates, so doch jener von neuen Provinzialständen durch alle Provinzen des Staates hindurch. In Oesterreich blieben die Stände der einzelnen Länder, so wie sie von Leopold II. nach dem Absolutismus der josephinischen Periode restaurirt worden waren, in ihrer Zusammensetzung unberührt und nur in dem bescheidenen Umfange der reoccupirten Länder griff, wie wir gesehen, die constituirende Gesetzgebung so weit ein, als es nöthig war, um die durch die Fremdherrschaft beseitigten politischen Institutionen wieder zu organisiren.

Daß das Jahr 1815 für Oesterreich nichts Anderes bedeutete, als die politische Restauration, daß jeder Gedanke von vorneherein ausgeschlossen war, eine staatsrechtliche Reform durch das Medium einer reformirten Ständevertretung anzubahnen, dies ist durch die Art, in welcher Oesterreich in die Befreiungskriege eintrat, zum Theile allerdings erklärlich. Es war das Resultat langer diplomatischer Erwägungen, als Oesterreich seine Macht entscheidend in die Wagschale legte, der Charakter einer allgemeinen Volkserhebung, eines nationalen Kampfes schlug hier nicht durch. So wenig als die Regierung hier in die Lage gekommen war, Entschlüsse zu fassen, wie jene es waren, welche in der preußischen Proclamation von Kalisch und später noch zu Tage traten, ebenso sehr fehlten in Folge aller dieser Verhältnisse in der Bevölkerung die Bedingungen, um auch nur die Keime einer politischen Bewegung zu entwickeln. Die Macht der absoluten Gewalt war ja so stark, daß selbst in Ungarn von 1812 bis 1825 ohne die Einberufung des Landtages regiert werden konnte, es ist daher nicht überraschend, daß die Träger der historischen Ordnung in Oesterreich, die Provinzialstände, weder den Kampf für ihre eigene Machterweiterung mit Erfolg unternahmen, noch sich zu den Führern einer Reformbewegung zu machen verstanden. Erst spät, in den Dreißiger-Jahren in Tirol, in den Vierziger-Jahren in Böhmen und Niederösterreich, macht sich eine ständische Opposition geltend, welche zum Theile verfassungsrechtliche Grundlagen hat. Die politischen Gedanken, welche hier zu Tage treten, haben aber keinen reformatorischen Gehalt. Man bestreitet in Tirol die Giltigkeit des Toleranzpatentes für das Land, man berathschlagt in Böhmen zum Schutze der ständischen Freiheiten und zur Abwehr der Uebergriffe der Regierung, man verwahrt sich in Niederösterreich gegen die beschränkende Auslegung der ständischen Rechte, von dem Anstreben einer erweiterten

Ständevertretung oder gar einer Centralvertretung findet sich aber hier keine Spur.

Es ist daher schon aus der Natur der Action begreiflich, daß diese ständische Opposition es nicht vermochte, das öffentliche Interesse in nachhaltiger Weise zu beschäftigen, geschweige, daß ihre Forderungen der Ausdruck der öffentlichen Meinung geworden wären. Die Wiederbelebung der ständischen Rechte in unveränderter Gestalt, mochte sie auch zur Grundlage einer Opposition gegen die Regierung dienen, lag nicht im Sinne der Zeit; Beweis genug, daß weder in der aufgeregten Epoche des Jahres 1848, noch nach Niederwerfung der 1848er Bewegung von irgend einer Seite auf dieses Programm zurückgegriffen wurde. Es waren andere politische Ziele, welche in mehr oder minder bestimmter Weise die Gemüther erfüllten, es war der Gedanke des Constitutionalismus, welcher die Zeit beherrschend in der Luft lag. Dieser Gedanke konnte, wenn ihn die alten Ständevertretungen nicht zu dem ihrigen machen wollten, selbstverständlich seinen Ausdruck nur in der censurflüchtigen Literatur finden, welche im Vormärz außerhalb Oesterreichs österreichische Fragen vertrat, und wir müssen daher hier den Ausgangspunkt dessen suchen, was wir in seiner Entwicklung darstellen wollen.

Unter der erwähnten Literatur ragt an Bedeutung die 1843 in Hamburg anonym erschienene Schrift eines niederösterreichischen Landstandes, des Freiherrn von Andrian, „Oesterreich und dessen Zukunft", weit hervor, die Postulate derselben mögen daher hier kurz wiedergegeben werden. Andrian's Schrift geht in ihren Forderungen aus von der Vertheidigung der ständischen Rechte, sie stellt aber zugleich die Reform der Landstände als unabweisliches Bedürfniß hin. Sie verlangt eine Vermehrung der ständischen durch die bürgerlichen und bäuerlichen Elemente, so daß die Repräsentanten der letzteren Gruppen den Vertretern der höheren Stände an Zahl gleichkommen sollen, und sie verlangt endlich, was hier für uns von besonderem Belange ist, neben ausgedehnten politischen Reformen zum Schutze des Systems der politischen Rechte die Schaffung von allgemeinen Reichsständen in Wien. Diese allgemeinen Reichsstände sollen aus Ausschüssen der verschiedenen Landstände gebildet und mit den wichtigsten Befugnissen in Bezug auf das Budget, die Gesetzgebung und die Endentscheidung über Beschlüsse der Provinzialstände ausgestattet sein.

Der Gedanke einer mit den Rechten einer constitutionellen Volksvertretung ausgestatteten Repräsentation des Reiches war also in der Literatur des Vormärz zum Worte gekommen, nur der laute Ausdruck desselben war erst dem Jahre 1848, und zwar in den deutsch-slavischen Ländern erst der Zeit nach der Pariser Februar-Revolution vorbehalten geblieben. Die Nachricht von der letzteren hatte hier von der zweiten Märzwoche an einen Adressen- und Petitionssturm zur Folge,

welcher auf den Bruch mit den überkommenen staatsrechtlichen Formen abzielte und die Postulate staatlicher Neugestaltung aufstellte. In der letzteren Beziehung kann aber von einer einheitlichen, mächtigen Strömung nur in wenigen Richtungen die Rede sein. Die Aufhebung der Censur allein ist das Thema, welches in allen diesen Kundgebungen wiederkehrt, im Uebrigen gehen die Forderungen weit auseinander oder widersprechen sich auch vollkommen. Die Umbildung der Ständevertretungen oder auch rückhaltsloser die Schaffung einer allgemeinen Volksvertretung werden gefordert, aber neben der Forderung nach Landesvertretungen findet sich sowohl jene nach einer österreichischen Gesammtvertretung als jene nach einem deutschen Parlamente, und zwar bald in einer beides verknüpfenden, bald in einer beides ausschließenden Weise. Man kann dabei sagen, daß gerade der Gedanke einer österreichischen Reichsvertretung sich am wenigsten zur Klarheit durchgerungen hatte.

Es ist dies vielleicht für den Augenblick befremdend, aber bei näherer Betrachtung doch leicht begreiflich.

Gewiß war das österreichische Staatswesen unter dem Walten des Absolutismus mehr als Einheit hervorgetreten, als jedes der einzelnen österreichischen Länder oder als der deutsche Bund, aber es fehlten die sichtbaren Anknüpfungspunkte für eine zu schaffende österreichische Reichsvertretung. Für die Landtage lag das Gerippe vor in den Provinzialständen. Ja selbst für ein deutsches Parlament konnte der vielköpfige deutsche Bundestag einen Anknüpfungspunkt bilden. Die österreichische Reichsvertretung mußte aber ganz neu geschaffen werden. Hiezu trat nun als tiefer treibender Grund der mächtige Factor, daß die Volkswünsche des März den Regierungen abgerungen werden sollten und somit von vorneherein ihre Realisirung auf einen anderen Boden stellten als jenen, auf dem die Regierungen fußten. Sowie die Bewegung in Deutschland schon aus diesem Grunde über die Grenzen der Einzelstaaten hinausstreben mußte, so ist es erklärlich, daß in Oesterreich, wenn nicht geradezu die in Deutschland ausgesprochenen Forderungen nachhallten, doch auch originär nur Verfassungsprojecte auftauchten, die den Gesammtstaat mit seiner absoluten Regierung zurückdrängen wollten.

So verlangt die Wiener Studentenpetition allgemeine Volksvertretung und deutsche Bundesreform, die Adressen aus Graz sprechen von einer nothwendigen Vertretung aller Stände am Landtage und von einem deutschen Parlamente und in ähnlicher Weise lauten die Kundgebungen aus anderen deutschen Städten. Die Wenzelsbadadresse aus Prag hingegen spitzt sich zu dem Petitum zu, den Verband von Böhmen, Mähren und Schlesien zu gemeinsamer Ständevertretung anzubahnen. Der Gedanke einer österreichischen Reichsvertretung endlich taucht schüchtern auf in dem für den Zusammentritt der niederösterreichischen

Stände am 13. März von den Führern der liberalen Ständepartei vorbereiteten Adreßentwurfe und kommt zu energischem Durchbruche in der Adresse des juridisch-politischen Lesevereins an die Stände Der erstere erbittet von dem Monarchen „die Einberufung von Abgeordneten aller Provinzialstände und die Mittheilung des Staatshaushaltes an diesen durch Abgeordnete der nichtständischen Elemente des Staates verstärkten Centralausschuß“; die letztere erklärt, die „periodische Berufung eines alle Länder der Monarchie sowie alle Classen und Interessen der Völker vertretenen Körpers mit dem Rechte der Steuerbewilligung und der Controle des Finanzhaushaltes, sowie der Theilnahme an der Gesetzgebung kann allein der Dynastie und dem Staate neue Kraft verleihen“.

So weit hatte der Gedanke einer Centralvertretung aber doch schon im Vormärz Boden gewonnen, daß selbst die Regierung sich demselben nicht ganz verschließen konnte. Am Vorabende des Zusammentrittes der niederösterreichischen Stände, am 12. März, erging ein kais. Cabinetsschreiben an den obersten Kanzler, des Inhaltes, der Kaiser habe beschlossen, „aus allen Provinzen, deren ständische Rechte sich auf alte, bisher unverändert gebliebene Verfassungsurkunden gründen, ständische Mitglieder, u. z. eines aus jedem Stande nach Wien zu berufen“, und sie mit einem eigens bestellten Regierungscomité zur Rücksprache über ihre ständischen Verhältnisse und eventuell auch über die Bedürfnisse des Augenblickes in Berührung zu bringen. Die niederösterreichischen Stände sollten unverweilt zur Wahl der Deputirten schreiten, die anderen Stände aber zu diesem Zwecke ehemöglichst versammelt werden.

Dieser Standpunkt wurde auch in der stürmischen Bewegung der Märztage nicht verlassen. Wohl hatten die Zugeständnisse des 13. und 14. März zunächst abseits der Verfassungsfrage liegende Dinge im Auge, nämlich die Aufhebung der Censur und die Errichtung der Nationalgarde, die Versammlung von ständischen Abgeordneten um den Thron gelangt aber ebenfalls in einer kais. Proclamation vom 14. März zur öffentlichen Verheißung. Die Natur dieser Vereinigung ist hier schon schärfer bestimmt, es handelt sich um eine Vertretung der deutschen, slavischen und italienischen Länder zum Beirathe in legislativen und administrativen Fragen, und der Zusammentritt derselben ist schon genauer, nämlich spätestens auf den 3. Juli fixirt. Am 15. März endlich erschien das berühmte kaiserliche Manifest, welches den Uebergang zum constitutionellen Leben direct aussprach, und auch hier gipfelt der die Verfassungsfrage berührende Passus in dem Satze, daß „wegen Einberufung von Abgeordneten aller Provinzialstände und der Centralcongregationen in der möglichst kürzesten Frist mit verstärkter Vertretung des Bürgerstandes und unter Berücksichtigung der bestehenden Provinzialverfassungen

zum Behufe der beschlossenen Constitution des Vaterlandes das Nöthige verfügt sei." *)

Welche juristische Bedeutung immer man diesem Patente beilegen mochte, so viel stand fest, daß „die Constitution des Vaterlandes" nicht im Wege des einfachen Octrois, sondern in Anknüpfung an das Ständeinstitut beabsichtigt war, daß ferner zwar die Einbeziehung der ungarischen Länder in das Verfassungswerk außerhalb dieses Programmes stand, für die übrigen Länder aber allerdings eine Gesammtverfassung geschaffen werden sollte. Der entscheidende Punkt für die Entwicklung des österreichischen Verfassungslebens war in diesem historischen Momente darin gelegen, ob es der Regierung gelingen sollte, die Continuität der Rechtsbildung zu wahren und die Brücke von dem provinzialständischen Institute zu der zu schaffenden Gesammtvertretung zu finden.

Der Weg hiezu wurde von der Regierung von vorneherein nur in unentschiedener, zurückhaltender Weise betreten. Am 18. März erging an sämmtliche Stände der deutschen Erblande das Rescript, welches die Verfassungsfrage in Fluß bringen sollte, in klarer Weise ist der Standpunkt der Regierung hier aber nicht markirt. Hinsichtlich der Einberufung von Abgeordneten der Stände wird auf das Proclam vom 14. und das Patent vom 15. März verwiesen, eine directe Aufforderung zur Entsendung derselben ist nicht ausgesprochen. Es wird nur eröffnet, daß der Monarch unter Anerkennung und Aufrechthaltung der verfassungsmäßigen Rechte der Stände aus eigenem Antriebe eine solche constitutionelle Einrichtung zu treffen beschlossen habe, welche das Band der Einigkeit zwischen den verschiedenen Ländern noch fester knüpfen könnte, daß die weiteren Bestimmungen den Ständen ehestens bekanntgegeben werden sollten und daß der Monarch in diesem wichtigen Zeitpunkte die wohlerwogenen Vorschläge der Stände zur Befestigung der Wohlfahrt, der Sicherheit und des Credites des Reiches erwarte. Man sieht, hier wird nicht einmal der berathende Einfluß der Stände auf die Verfassunggebung als nothwendig in den Vordergrund gestellt, die Möglichkeit der Octroyirung schlägt hier schon deutlich durch. Nur dort, wo es sich um die Reformen im Rahmen der Länder selbst handelt, spricht das Rescript deutlich; die Stände werden aufgefordert, schleunig Anträge zu erstatten, in welcher Art dem Bürgerstande ein ausgedehnter Einfluß auf die ständischen Berathungen einzuräumen wäre, und auch Vorschläge über die zeitgemäße Umgestaltung und Verbesserung der Municipal- und Gemeindeeinrichtungen zu unterbreiten.

*) Hinsichtlich des Textes der in Frage kommenden Erlässe des Jahres 1848 verweisen wir im Allgemeinen als auf die erschöpfendsten und handlichsten Quellen auf die Gesetzchronik in der, damals von Dr. Eduard (Freiherrn von) Tomaschek redigirten „Oesterreichische Zeitschrift für Rechts- und Staatswissenschaft" und auf die „Vollständige Sammlung der seit 13. März 1844 im Justizfache erschienenen Gesetze und Verordnungen", 1. Bd. Wien, Tendler, 1852.

War somit die Regierung von vorneherein geneigt, sich die freie Hand der Entschließung zu wahren, so kam ihr hiezu der wirksamste Bundesgenosse in den Ständen selbst zu Hilfe. Wenn man die Berathungen der ständischen Körperschaften studirt, welche im Frühjahre 1848 theils noch in unveränderter, theils in verjüngter Gestalt tagten, so ist nirgends ein kräftiger Versuch der Stände wahrzunehmen, in die Bildung der Gesammtverfassung einzugreifen. Ja, im Gegentheile, es läßt sich wiederholt nachweisen, und zwar in den verschiedensten Ländern (z. B. Steiermark, Schlesien), daß die Regierung von den Ständen selbst geradezu in die Bahn der Octroyirung gedrängt wurde, um von jenen Ländern ganz zu schweigen, in welchen die Landstände ihrem Wirken selbst ein Ende setzten (Krain), oder durch eine demokratische Bewegung an demselben gehindert wurden (Galizien). So ist es erklärlich, daß wohl in fast allen Ländern eine Umbildung des ständischen Instituts erfolgte und daß diese zumeist sogar bis zu der Schaffung von Landtagen auf ganz neuen Grundlagen führte, daß von einem bedeutsamen Einflusse der ständischen Organe auf die „Constitution des Vaterlandes" aber nur wenig zu entdecken ist.

Die zum Zwecke der Constituirung des Vaterlandes verheißene Versammlung der Ständevertreter um den Thron ist nie zusammengetreten.

In der Zeit von 10. bis 17. April tagte in Wien wohl ein von dem niederösterreichischen Ständepräsidium einberufener „Centralausschuß" der Stände der einzelnen Provinzen, allein diesem kam schon nach seiner Berufung die Mission nicht zu, in den Gang der Verfassunggebung als nothwendiges Glied einzugreifen, ganz abgesehen davon, daß gerade die größten Länder (Böhmen, Galizien) in ihm gar nicht vertreten waren. *)

Bezeichnender Weise ist auch in der Mitte des Centralausschusses das Bestreben nicht lebendig geworden, die Provinzialstände, sei es formell oder materiell, zum Ausgangspunkte der neuen Verfassungsentwicklung zu machen.

Wohl war man davon überzeugt, daß die Frage der Reichsconstitution allen anderen vorgehen müsse. Obwohl die Einberufer des Centralausschusses von der Voraussetzung erfüllt waren, daß die Stände

*) Die Protokolle des ständischen Centralausschusses sind zwar in Druck gelegt worden, trotzdem ist kaum die Existenz dieser Verhandluugen bekannt. Die Bewegung des Jahres 1848 war so rasch vorgeschritten, daß man die Thätigkeit der vereinigten Ständeversammlung ignorirte, als sie im Tagen begriffen war, und um so mehr ist ihre Thätigkeit später der Vergessenheit anheimgefallen. Es liegen im Drucke vor die Protokolle vom 10., 12., 14., 15., 16., 17. April (8, 9, 9, 9, 10, 8 Seiten Folio) und das Referat über die Constitutionsfrage (10 Seiten Folio). Den Vorsitz führte in sämmtlichen Sitzungen der niederösterreichische Landmarschall (Graf Montecuccoli), Ständemitglieder waren anwesend aus Nieder- und Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Mähren, Schlesien, Kärnten, Krain, Tirol (in der 5. Sitzung überdies ein Mitglied aus Triest).



durch das Allerhöchste Rescript nur zu einer Reform der Provinzial- (beziehungsweise Gemeinde-) Verfassung aufgefordert seien, so hatte man schon in den Berathungen des vorbereitenden (niederösterreichischen) Comités den Gedanken an die Reichsconstitution an die Spitze gestellt und kam im Plenum immer wieder zu diesem Ausgangspunkte zurück. Allein ein Zweifel an dem Rechte der Krone, die Verfassung zu octroyiren, trat gar nie zu Tage und die Initiative des Centralausschusses bestand nur darin, einzuwirken, daß eine nicht aus den Provinzialständen, sondern aus der Volkswahl hervorgehende Reichsvertretung durch die selbstständige Entschließung der Krone rasch in's Leben gerufen werde.

Die erste Sitzung des Plenums schloß, ohne in die Frage der Provinzialstände-Reform einzugehen, bezeichnender Weise mit dem Beschlusse, zunächst das Referat über die Reichsconstitution in Druck zu legen und zu behandeln und, was für die Auffassung der Ständemitglieder das Bedeutsamste ist, mittlerweile das Ministerium durch den Vorsitzenden um die Mittheilung der Grundzüge der Constitution zu ersuchen. Und als die zweite Sitzung mit der Mittheilung eröffnet wurde, daß die Reichsstände nach der bestimmten Erklärung des Ministers des Innern als constituirte und nicht als constituirende berufen werden sollten, erklärte der Referent (Kleyle), daß diese Frage hiemit entschieden, und zwar zum Danke Aller entschieden sei. In dem denkwürdigen Referate über die Reichsverfassung, welches hiernach zur Verhandlung kam, wurde vor Allem dieses Thema in der nachdruckvollsten Weise variirt und dann jeder Gedanke daran zurückgewiesen, die Reichsvertretung an die bestehenden oder an reformirte Stände anzuknüpfen. Der in dem Patente vom 15. März angedeutete Weg sei von der Regierung aus „wahrer Staatsweisheit" aufgegeben worden.*)

*) Wir halten den Standpunkt des Centralausschusses in der Frage der Competenz und des modus procedendi bei der Verfassunggebung für so wichtig, daß wir es uns nicht versagen können, die entscheidenden Punkte des Referates im Anschlusse an den Wortlaut wiederzugeben: „Die Gemeindeordnungen für Stadt und Land — die Provinzialverfassungen," so heißt es dort, „stehen beide in organischem und deshalb untrennbarem Zusammenhange mit der Constitution des Reiches." „Der leitende Gedanke für die Reform der Provinzialstände und die Verbesserung der Gemeindeverfassung kann nur durch die Constitution des Reiches gegeben werden." „Die Berufung des österreichischen Parlamentes wird durch die Ereignisse zuerst und gebieterisch gefordert." „Nur das Parlament, als gesetzlicher Ausdruck der Volksmeinung, kann uns befreien vor der drohenden Gefahr von Clubsverhandlungen; die großartige und gewaltige Vereinigung durch das Parlament wird allein im Stande sein, die zerfahrenden Tendenzen der einzelnen Provinzen siegreich zu bekämpfen." „Nach der Versammlung der Reichsstände rufen die begeisterten Fortschrittsmänner ebenso wie die besonnenen Conservativen" „Es ist nicht mehr Zeit, um auf dem Wege organischer Entwicklung von der Gemeindeordnung zu den Provinzialständen und von da zu dem Parlamente aufzusteigen; wie Minerva gerüstet aus dem Haupte Jupiters sprang, so muß die Constitution in's Leben treten." „Müssig ist es, zu bedauern, daß die Vergangenheit versäumt hat, die Grundfesten zu legen, und der größte poli-





Wenn der ständische Centralausschuß nun doch an den Entwurf des Grundrißes einer Reichsverfassung schritt, ehe er die Reform der Provinzial- und Communalverfassung in Berathung zog, so hatte er sich von vorneherein blos zum Berathungsorgane der Regierung gemacht, und es ist fraglich, ob er mehr Anregungen gab oder empfing.

Allein immerhin kann die Thatsache nicht ignorirt werden, daß ein Comité des Centralausschusses zu Conferenzen im Ministerium über die Constitutionsfrage beigezogen wurde*); die Berathungen des Centralausschusses gehören daher formell zur Geschichte der Aprilverfassung und damit in den allgemeinsten Umrissen auch in den Rahmen dieser Darstellung, ganz abgesehen davon, daß diesen Berathungen schon insoweit eine unläugbare Bedeutung zukommt, als hier die Quintessenz alles dessen zu Tage treten mußte, was die ständische Bewegung in den einzelnen Ländern im Vormärz an politischen Gedanken gezeitigt hatte. Es wird zudem, wenn wir dieser Phase der Vorgeschichte unserer Verfassung gedenken, eine in der geschichtlichen Darstellung des Jahres 1848 bisher

---

tische Fehler wäre es, in einer Zeit, wo die Monarchie der Republik gegenüber steht, auf ständischen Grundlagen langsam fortzubauen." „Unter Constitution versteht die ganze Welt eine Volksvertretung. Unsere Nachbarn ringsum stellen die Vertretung auf die breiteste Basis und führen Urwahlen ein. In den zum deutschen Bunde gehörigen Provinzen wird ein solches Wahlsystem für das deutsche Parlament wohl in Kurzem eingeführt werden. Unter solchen Umständen wäre es nicht mehr Kühnheit, sondern Frevel, unter dem Namen einer Constitution eine reformirte ständische Vertretung zu beschließen." „Von den alten Institutionen können nur Bruchstücke noch benützt, im Ganzen aber muß ein neuer Organismus in's Leben gerufen werden. Die Constitutionsfrage ist daher die erste und oberste." „Nach dem kaiserlichen Patente vom 15. März ist es nicht ganz klar, ob die Reichsstände als constituirende Versammlung zur Vereinbarung über die Verfassung oder als constituirte Versammlung nach verliehener Verfassung berufen werden sollen. Die Meinung, daß sie constituirende Reichsstände sein werden, herrscht vor. Aber auch in diesem Falle müßte über die erweiterte Vertretung des Bürgerstandes, über die Zuziehung des Bauernstandes zur Vertretung im Wege der Ordonnanz entschieden, ein Theil der Constitution schon jetzt gegeben werden. Oder sollte es den Ständen jeder einzelnen Provinz überlassen sein, die Vertretung von Bürgern und Bauern zu organisiren? Es wäre des Zeitverlustes und der Verwirrung kein Ende. Wenn aber schon ein Theil der Verfassung, und in unseren Tagen gewiß der wichtigste, vorausgegeben werden muß; wenn die volle Berechtigung des Monarchen die im Allgemeinen verheißene Constitution in den Hauptbestimmungen festzusetzen, staatsrechtlich von Niemandem angefochten werden kann, warum nicht gleich das Werk vollenden, warum in solcher Zeit erst eine, trotz aller Erweiterungen und Verbesserungen der Provinzialstände ungenügende Versammlung berufen, welche damit anfangen müßte, eine zeitgemäße Constitution zu berathen?" „Ein Parlament, welches als wahre Vertretung des Volkes angesehen wird, ist der einzige Anker der Ordnung. Die Bitte aller Vaterlandsfreunde muß deshalb dahin gehen, daß vor Berufung der Reichsstände die Constitution verliehen und nach ihren Bestimmungen das Parlament gewählt werde."

*) Diese Comitéberathung fand am 13. April statt; zu derselben wurde für jedes in dem Centralausschusse vertretene Land ein Mitglied delegirt.



fast ganz ignorirte Entwicklung beleuchtet werden, und dies rechtfertigt wohl ein näheres Eingehen.

Was die Gestaltung der Reichsvertretung selbst betrifft, so wurden in dem Centralausschusse folgende große Gesichtspunkte aufgestellt.

Die zum deutschen Bunde gehörigen erbländischen Provinzen bildeten den untheilbaren Kern der österreichischen Monarchie, diese könnten und sollten in einem gemeinsamen Parlamente vertreten werden. Ungarn mit seinen Nebenländern und Siebenbürgen, welche schon früher eine constitutionelle Regierungsform besaßen, hätten zwischen sich und den erbländischen Provinzen eine Scheidewand aufgebaut, welche erst dann fallen könnte, wenn sie selbst das Bedürfniß eines innigen Anschlusses fühlen würden. Wohl sei der politische Grund der Separation dieser Länder mit Ertheilung der Constitution für die bisher absolut regierten Provinzen weggefallen und die materiellen Interessen verbänden alle Donauländer, aber trotzdem müßten die ungarischen Länder von dem gemeinsamen Parlamente wenigstens in der ersten Entwicklung ausgeschieden werden. Lombardo-Venedig und Galizien endlich wären für immer auszuscheiden. Die Lombardei und Venedig könnten fortan nur ein eigenes Königreich bilden, welches sich naturgemäß dem großen Staatenbunde Italiens anschließen müßte, wenn auch Oesterreichs Kaiser die eiserne Krone trüge. Desgleichen wäre Galizien, allerdings mit Ausschluß der Herzogthümer von Auschwitz und Zator, als abgesondertes Königreich, wie Ungarn, zu constituiren, welches nur durch das gemeinschaftliche Oberhaupt mit den anderen Theilen Oesterreichs verbunden sein sollte. Nur Dalmatien, welches keinem der großen Theile Oesterreichs bisher angehörte, sollte sich den deutschen Bundesländern anschließen.

Dieser Standpunkt des Referats stieß auch, was Ungarn und Lombardo-Venedig betraf, auf keinen Widerspruch inmitten des Plenums; die Logik der historischen Thatsachen machte hier einen Zweifel nicht leicht möglich. Nur rücksichtlich Galiziens, wo die Trennung erst geschaffen werden sollte, war eine Uebereinstimmung nicht zu erzielen, die Frage blieb vorläufig in suspenso.

Innerhalb dieser geographischen Grenzen wurde die Reichsvertretung folgendermaßen construirt.

Die Reichsstände bestehen aus zwei Kammern.

Die erste Kammer basirt zunächst auf dem großen Grundbesitze. Zu diesem Behufe wird nach der Höhe der directen Steuer zwischen den Gutsbesitzern eine gesetzliche Schranke gezogen, und zwar nach einem von Provinz zu Provinz verschiedenen Census. Statt der drei oberen Stände (Prälaten, Herren, Ritter) entsteht daher nur einer und die Mitglieder dieses ersten Standes in jeder Provinz wählen die Abgeordneten zu der ersten Kammer, deren Zahl sich auf die einzelnen Provinzen nach der Größe und dem Ertrage des productiven Bodens vertheilt und im Ganzen 200 beträgt. Neben diesen gewählten Mit-

gliedern hat die erste Kammer aber auch einige Virilstimmen (die Söhne des Kaisers, den Thronfolger und seine Söhne) und schließlich bis zu 50 von dem Monarchen aus der Mitte der Wähler ernannte Mitglieder zu umfassen.

Die zweite Kammer wird auf der Volkszahl und der Wahl der Gemeinden aufgebaut. Auf etwa 30.000 Einwohner wird 1 Vertreter, somit im Ganzen deren 400 angenommen; nur die Städte mit 30.000 oder mehr Einwohnern sollen eigene Wahlbezirke bilden, die geringeren hingegen mit der Umgebung zusammengefaßt werden. „Bei Volksvertretung," so heißt es dort, „hört der Unterschied der Stände auf; es kann daher consequent von einer Scheidung der städtischen Bevölkerung von der ländlichen im Allgemeinen keine Rede mehr sein."

Dem entsprechend sind die Grenzen des Wahlrechtes auch sehr weit gezogen. Außer den allgemeinen Erfordernissen der Staatsbürgerschaft, des Alters, der vollen Rechtsfähigkeit und der Ansässigkeit seit einem Jahre wird nur die Entrichtung irgend einer directen Steuer oder ein Einkommen von 200 fl. und auch das nicht immer erfordert. Das Referat erkennt es selbst an, daß von da nur noch ein Schritt zum allgemeinen Stimmrechte sei, und daß auch dieser gethan werden müsse, wenn die Wahlen zum deutschen Parlamente ohne Census stattfinden sollten. Im Anfange des politischen Lebens empfehle sich dieser Schritt aber nicht und aus diesem Grunde sei es auch nöthig, vorerst indirecte Wahlen einzuführen.

Schriftlichkeit der Wahl, Mandatsdauer von 6 Jahren, Beginn des activen Wahlrechtes mit 24, des passiven mit 30 Jahren für beide Kammern, Diätenlosigkeit für die erste, Diätenbezug für die zweite Kammer sind die Grundsätze, welche das Bild vervollständigen. Die Reichsstände sollten das Recht der Zustimmung zu allen Gesetzen und zu den Verträgen mit fremden Mächten, das Recht der Steuerbewilligung und Ministeranklage haben.

Der Gedanke einer Reichsvertretung, allerdings in enger geographischer Umgrenzung, hatte somit hier, in den Verhandlungen des ständischen Centralausschusses, zum ersten Male greifbare Formen angenommen. Der Krone war die Aufgabe zugedacht, dem hier ausgesprochenen Gedanken Verwirklichung zu schaffen. Es kam nun Alles darauf an, ob es der Regierung gelingen sollte, die ihr zugemuthete Mission zu bewältigen, nämlich Herr der Bewegung zu bleiben und die „Constitution des Vaterlandes" durch eigene That in's Leben zu rufen.

Wenn diese Aufgabe überhaupt löslich war, so ist es klar, daß sie nur durch rasches, energisches Handeln vollführt werden konnte. Sollte die Octroyirung der Verfassung die gewünschte Lösung bedeuten, so muß sie erfolgen, ehe die verschiedenen, dunkel gährenden Sonderwünsche Zeit zur Krystallisirung fanden.

Am 17. März war das verantwortliche Ministerium geschaffen worden. Die erste große legislatorische Schöpfung desselben war aber nicht die Verfassung, sondern, der Chronologie der Märzverheißungen entsprechend, das Preßgesetz (vom 31. März), und das Schicksal, welches letzteres erfuhr, zeigte deutlich, daß die Regierung schon in diesen Tagen die Situation nicht mehr beherrschte. Auf diese erschütterte Regierung drangen nun die diametralsten Begehren ein, deren nothgedrungene Erledigung der Verfassunggebung natürlich präjudiciren mußte.

Hieher gehören in erster Linie die böhmischen Forderungen.

Die Erledigung der Wenzelsbadadresse war durch ein kaiserliches Cabinetsschreiben vom 23. März an den Minister des Innern erfolgt. Schon hier finden sich neben der für die Verfassungsfrage im Ganzen bedeutsamen Anerkennung der Landesordnung der Widersprüche mancherlei gegen den Grundsatz einer einheitlichen Legislative; so wird ein neues Recrutirungsgesetz der Vorlage an die Stände, die Gerichtsorganisation der Vorlage an die Abgeordneten aller Provinzialstände vorbehalten.

All dies wurde aber bald noch überboten.

Am 29. März wurden die böhmischen Forderungen in einer zweiten Adresse erneuert, u. z. in weiter reichender Form; sie verlangten jetzt von dem Könige von Böhmen die Vereinigung aller Länder der böhmischen Krone kraft seiner Machtvollkommenheit, die Berufung einer gesetzgebenden und steuerbewilligenden Volksvertretung für dieselben auf breitester Basis, verantwortliche Minister und Centralbehörden in Prag. Als Erledigung dieser zweiten Adresse ist zu verzeichnen das Cabinetsschreiben vom 8. April, die im Parteileben viel berufene böhmische „Charte" von 1848. Von dem reichen Inhalte an Concessionen, den dieses Cabinetsschreiben enthält, lassen wir hier natürlich alle jene außer Betracht, welche auf das Verfassungsrecht des Gesammtstaates keinen Bezug hatten. Wir sehen daher ab von der verheißenen Umwandlung des böhmischen Landtages in eine Volksvertretung auf breitester Basis der Wahlfähigkeit und Wählbarkeit, sowie von den in Aussicht gestellten Verwaltungsreformen. Entscheidend ist nur das Eingehen auf die autonomistischen Wünsche, welches in der Gegenüberstellung von Landtag und Reichstag hervortritt. Durch das Cabinetsschreiben selbst wurde die Aufhebung der Patrimonialgerichte, die Einführung des öffentlichen und mündlichen Verfahrens, die Aufhebung des Unterthansverhältnisses, die Ordnung der bürgerlichen Stellung der Juden, sowie die Gemeindeverfassung als ein Gegenstand landtäglicher Competenz bezeichnet; von der Wirksamkeit einer Centralvertretung war nur insoferne die Rede, als dem nächsten Reichstage die definitive Schlußfassung über ein neues Preßgesetz vorbehalten und die Vereinigung von Böhmen, Mähren und Schlesien als Gegenstand der Verhandlung auf demselben bezeichnet wurde. Und, was vielleicht das Wichtigste ist, die Errichtung verantwortlicher Centralbehörden für das Königreich Böhmen mit dem Sitze in Prag wurde sofort bewilligt.

Diese böhmische Charte ward allerdings nur wenig praktisch, der demokratische Landtag ist, obwohl die Wahlen zum Theile vollzogen waren, in Folge der Ereignisse nicht zusammengetreten, die verantwortlichen Centralbehörden sind nicht in's Leben gerufen worden, allein für die Verfassungsfrage war jedenfalls ein folgenschweres Präjudiz geschaffen.

Von durchgreifender Bedeutung für den Gang der Verfassunggebung mußte es aber vollends sein, daß am 11. April die berühmten „Achtundvierziger-Gesetze" Ungarns sanctionirt wurden, welche nicht eine bloße Anweisung auf die Zukunft waren, sondern als das neue Staatsrecht der Länder der Stephanskrone sofort in Wirksamkeit traten. Der 3., 4. und 7. Gesetzartikel sind es vor allen anderen, welche von der tiefgehendsten Wirkung auf die übrigen Länder waren; mit der Bildung des selbstständigen, verantwortlichen ungarischen Ministeriums, mit der Uebertragung der Vollzugsgewalt auf den Palatin für den Fall der Abwesenheit des Königs war für Ungarn die Trennung von fast jedem staatlichen Verbande mit den übrigen Ländern eine vollendete Thatsache.

Zweifellos war nunmehr, daß jeder Versuch der „Constitution des Vaterlandes", welcher mit der sanctionirten ungarischen Verfassung in Einklang stehen wollte, auf die nichtungarischen Länder beschränkt werden mußte, und es stand dahin, wie eine Gesammtvertretung dieser Länder im Hinblicke auf das Cabinetsschreiben vom 8. April gleichmäßig auf Böhmen und auf die nichtböhmischen Länder ausgedehnt werden konnte.

Am 25. April wurde die „Verfassungsurkunde des österreichischen Kaiserstaates" kundgemacht.*)

Vollständiges Zurückweichen vor den ungarischen Ansprüchen, strenge Beschränkung des Geltungsgebietes auf die nicht-ungarischen Länder ist das erste Charakteristicum dieser Verfassung. Ja, letztere geht noch weiter, als nach dem Standpunkte der Märztage nothwendig war, auch Lombardo-Venetien sollte nicht in den Rahmen der Reichsvertretung fallen; sie hat sich hierin, wie umgekehrt in der Einbeziehung Dalmatiens, auf den Boden des ständischen Elaborates gestellt. Galizien, über dessen staatliche Zugehörigkeit man sich in dem ständischen Centralausschusse nicht geeinigt hatte, war in der Ministerialberathung vom 13. April durch Majoritätsbeschluß in den Verband des Reichstages aufgenommen worden und erschien daher in der Verfassungsurkunde unterschiedslos als eines der Länder ihres Geltungsgebietes. Desgleichen findet sich in der Verfassung keine Spur einer Sonderstellung Böhmens, und was den einzelnen Ländern überhaupt an Rechten zugestanden

*) Als den passendsten Moment für die Verlautbarung der Constitution hatte man den Geburtstag des Kaisers betrachtet, und da dieser in dem Revolutionsjahre wegen der Charwoche statt am 19. erst am 25. April gefeiert wurde, so ward die Zeit bis zu diesem Tage zur Redaction der, wie wir gesehen, am 13. April in ihren Grundzügen schon festgestellten Verfassung benützt.

wurde, bleibt weit hinter dem zurück, was in den besprochenen Zugeständnissen für Böhmen vom 8. April enthalten war.

Hand in Hand mit dem Zurückweichen vor den ungarischen und italienischen Ansprüchen findet sich somit in der ersten österreichischen Verfassung der Gedanke verkörpert, in dem Reste der Länder, ohne Unterscheidung der geschichtlichen Stellung derselben zum Reiche, die bisher durch die absolute Verwaltung hergestellte Staatseinheit in der Volksvertretung zu verjüngtem Ausdrucke zu bringen.

Wohl war den Ländern eine Selbstständigkeit insoweit gewährleistet, als eine Veränderung der Ausdehnung derselben fernerhin nur durch ein Gesetz möglich sein sollte, aber die Anerkennung eines wirklich autonomen Willens dieser Länder lag nicht vor. Die bisherigen Provinzialstände sollten in ihrer Einrichtung und Wirksamkeit erhalten werden, aber nur, insoferne die Verfassungsurkunde keine Aenderung enthielt, sie sollten wohl zeitgemäße Aenderungen ihrer Verfassungen selbst in Vorschlag bringen, aber die Prüfung und Würdigung derselben war als eine der ersten Aufgaben der Reichsvertretung erklärt, das Recht der Autonomie war somit nicht anerkannt, die Länder schöpften das Recht der Sonderexistenz nicht aus sich selbst, sondern aus der Gesammtverfassung und der auf dieser beruhenden Gesetzgebung.

Dem entsprechend war den Landesvertretungen auch für die Zukunft kein gesetzgebender Wirkungskreis eröffnet. In den einzelnen Ländern sollten Provinzialstände zur „Wahrnehmung der Provinzialinteressen und zur Besorgung der für diese Interessen sich ergebenden Erfordernisse“ bestehen, gerade so, wie „zur Wahrnehmung der besonderen Interessen der Kreise und Bezirke“ Municipaleinrichtungen durch die Gesetzgebung geschaffen werden sollten; in dieser Allgemeinheit und in dieser Gegenüberstellung ist aber gewiß die Anerkennung einer legislativen Competenz wohl um so weniger enthalten, als auch sonst nur die Reichsvertretung als Theilhaber an der gesetzgebenden Gewalt erscheint.

Die erste österreichische Verfassung hat also nicht nur eine Reichsvertretung schaffen, sondern diese Reichsvertretung auch frei von der legislativen Concurrenz mit Territorialvertretungen in's Leben rufen wollen. Die Bestimmungen des 8. April für den böhmischen Landtag waren in der Aprilverfassung einfach ignorirt, die Strömung, aus welcher die böhmische Charte hervorgegangen, hatte nicht die Kraft gehabt, sich in dem Wirbel der fluthenden Ereignisse zu behaupten. Es mußte der späteren Entwicklung der Nachweis vorbehalten bleiben, ob ein einheitlicher Vertretungskörper für sich allein in der That berufen sein sollte, als das einzige Medium für den Ausdruck des legislativen Willens der österreichischen Völker zu dienen.

Die Aufgabe, welche die Aprilverfassung nach dem Gesagten dem Reichstage zugewiesen hatte, machte nothwendiger Weise auch dessen Zusammensetzung unabhängig von allen particulären Gewalten. Die

Wahlordnung sollte zwar erst später, mit provisorischer Geltung bis zur Normirung durch den Reichstag, erlassen werden, aber so viel stand schon nach den Grundzügen der Verfassung fest, daß das historische Element der österreichischen Staatsbildung, auf welches bis zum Jahre 1873 alle späteren Verfassungen mehr oder minder Rücksicht nahmen, bei der ersten Constituirung einer österreichischen Reichsvertretung nicht in Rechnung gezogen werden sollte.

In Uebereinstimmung mit dem Entwurfe des ständischen Central-ausschusses sollte die Kammer der Abgeordneten durch die Wahl aus der Bevölkerung und die erste Kammer, der Senat, zum Theile durch Wahlen der bedeutendsten Grundbesitzer und zum Theile durch kaiserliche Ernennung, in ganz geringer Ausdehnung auch durch Geburt gebildet werden, für ein Staatenhaus, für eine Vertretung der Länderinteressen gab es also gar keinen Platz.

Was die zweite Kammer im Besonderen anbelangt, so schließen sich die dürftigen Bestimmungen der Verfassung über das Wahlrecht dem Programme des ständischen Centralausschusses vollkommen an; es war hier nämlich gesagt, daß die Wahl sämmtlicher 383 Abgeordneten „auf der Volkszahl und auf der Vertretung aller staatsbürgerlichen Interessen" beruhen sollte, es war also hiemit wenigstens so viel ausgesprochen, daß die provisorische Wahlordnung den Schritt bis zum allgemeinen Wahl-rechte, welchen der ständische Centralausschuß vorläufig ausgeschlossen hatte, in der That nicht machen sollte.

Nur was den Senat betrifft, wurden einschneidende Aenderungen an dem ständischen Entwurfe vorgenommen. Die Vertretung des Grund-besitzes war potenzirt worden, da die 150 von den bedeutendsten Grundbesitzern zu entsendenden Senatoren nunmehr aus der Mitte der-selben gewählt werden sollten, während der ständische Entwurf die passive Wahlfähigkeit von dieser Beschränkung freigelassen hatte*), das Recht der Virilstimme hatte nunmehr auf großjährige Prinzen überhaupt Ausdehnung gefunden und, was das Wichtigste war, die Zahl der von dem Kaiser ohne Rücksicht auf Stand und Geburt zu ernennenden lebenslänglichen Mitglieder war unbeschränkt, während der ständische Entwurf die Zahl derselben nur bis zu einem Viertel der gewählten Senatoren (50:200) reichen ließ. Nach der Aprilverfassung wäre der Senat demnach in der That eine Adels- und noch mehr eine Notabelnkammer geworden, der Einfluß der Krone ein vorwaltender gewesen.

Ob diese einschneidenden Abweichungen von dem ständischen Entwurfe nur die Folge eiliger Redaction oder ob sie die Consequenz bewußter Absicht gewesen sind, dies zu beurtheilen, fehlen heute noch die Materialien.

*) Der darauf zielende Beschluß war allerdings nur durch Mehrheit des Ständeausschusses gefaßt worden. Hye hatte mit Nachdruck geltend gemacht, daß, wenn man eine erste Kammer wolle, auch für die passive Wahlfähigkeit der Grundbesitz nothwendig erklärt werden müsse, blieb jedoch in der Minorität.

So viel konnte aber in jedem Falle sicher sein, daß neben jenen Gegnern, welche die neue Verfassung ihres centralistischen Charakters wegen haben mußte, aus den erwähnten Gründen noch andere zu gewärtigen waren, welche die radikale Strömung vertraten, und es ist bezeichnend, daß die Verfassung nicht durch den Widerstand der autonomistischen Elemente, sondern durch die Wogen der hauptstädtischen Bewegung aus den Angeln gehoben wurde.

Am 9. Mai erschien die provisorische Wahlordnung, welche schon in wesentlichen Punkten den demokratischen Forderungen entgegenkam.

So wurde der Eintritt der volljährigen Prinzen in den Senat von der kaiserlichen Berufung abhängig gemacht und die Ernennung von Senatoren durch den Kaiser überhaupt dadurch auf ein sehr bescheidenes Maß reducirt, daß die Zahl der Senatsmitglieder insgesammt höchstens 200 betragen sollte; für die Volkskammer blieb von allen Censusschranken nur noch die Ausschließung der vom Tag- und Wochenlohne Lebenden, sowie der Dienstleute, dann der aus öffentlichen Wohlthätigkeitsanstalten Unterstützten aufrecht.

Zur Wahl der Senatoren sollten Provinzial-Wahlcollegien gebildet werden und ein jedes derselben die zwanzigfache Zahl der auf das betreffende Land entfallenden Senatoren als Wähler enthalten, so daß ohne Annahme einer durch alle Länder gleichen oder auch nur von vorneherein fixirten Steuerbasis lediglich den mit der relativ größten Steuer belasteten Gutsbesitzern jedes Landes das active Wahlrecht zum Senate zukam.

Wie die Senatsmitglieder auf die einzelnen Länder nach der Volkszahl vertheilt wurden, so wiederholte sich ein arithmetischer Grundsatz bei der Vertheilung der Abgeordneten. Je 50.000 Einwohner sollten in der Regel einen Wahlbezirk zur Wahl eines Abgeordneten bilden und von der Vertretung aller staatsbürgerlichen Interessen läßt sich schlechterdings nichts anderes finden, als die Aussonderung von 31 Städten aus der Wählerschaft des flachen Landes. Als Gegengewicht gegen die Herrschaft der Massen in Folge dieser Demokratisirung des Wahlrechtes blieb nur die indirecte Wahl, und zwar sowohl in den Städten als auf dem flachen Lande. Die Wahl der Wahlmänner konnte seitens jedes Urwählers mündlich oder schriftlich, die Wahl der Abgeordneten selbst sollte geheim erfolgen.

Trotz dieser weitreichenden Concessionen fand aber das Verfassungswerk vor der Bewegungspartei keine Gnade, denn die Bewegung war längst über die Ziele hinausgewachsen, deren Verkörperung die Aprilverfassung war.

Gewiß hat auf die Entwicklung in Oesterreich namentlich der Gang der Dinge in Deutschland Einfluß geübt. Während in Wien die Berathung der Verfassung und des Wahlgesetzes stattfand, wurden in den deutschen Bundesländern Oesterreichs schon die Wahlen zu der deutschen Nationalversammlung auf Grund der breitesten Basis des Wahlrechtes

vorgenommen und dieses Parlament sollte nicht nur aus einer Kammer allein bestehen, sondern es hatte sich auch im raschen Laufe der Dinge zu einer constituirenden Versammlung entwickelt. Dieser Widerspruch war zu bedeutend, als daß die octroyirte österreichische Verfassung nicht nachträglich schon dieses ihres Charakters wegen hätte bekämpft werden sollen, ganz abgesehen davon, daß die Institution des Senates und die Wahlordnung für die zweite Kammer im Hinblicke auf das schon im Zusammentreten begriffene Frankfurter Parlament, welches aus einem einzigen, auf der breiten Basis des allgemeinen Wahlrechtes ruhenden Hause bestehen sollte, die Bewegungspartei zum Angriffe reizen mußte.

Der Sturm erfolgte am 15. Mai in der von der akademischen Legion und der Nationalgarde überreichten Petition, und wie die Regierungsgewalten nicht die Energie besessen hatten, nach den Märztagen rasch das Nothwendige zu thun, nämlich sofort eine Volksvertretung für das Reich zu schaffen, so fehlte ihnen die Kraft des Widerstandes gegen die tumultuarisch vorgebrachten Wünsche der drängenden Volksmassen der Residenz. Die entscheidenden Punkte der Petition fanden ihre vollständige Gewährung in der kaiserlichen Proclamation vom 16. Mai, in welcher es heißt: „Wir fügen die weitere Bestimmung bei, daß die Verfassung vom 25. April 1848 vorläufig der Berathung des Reichstages unterzogen werden soll und die Anordnungen des Wahlgesetzes, welche Bedenken hervorgerufen haben, in einer neuerlichen Prüfung zu erwägen seien. Damit die Feststellung der Verfassung durch die constituirende Reichsversammlung auf die zuverläßigste Weise bewirkt werde, haben Wir beschlossen, für den ersten Reichstag nur eine Kammer wählen zu lassen, wornach also für die Wahlen gar kein Census bestehen wird."

So war man denn hiemit in der österreichischen Verfassungsentwicklung nahe bei einer Constituante angelangt und diese höchste Organisationsform der Revolution hat, weil der allgemeinen Entwicklung entsprechend, auch wirklich das Licht des Tages erblickt. Die schweren juristischen Bedenken, welche sich gegen die Möglichkeit des Widerrufes der Verfassung seitens der Krone erheben lassen, wurden in wirksamer Weise nicht geltend gemacht. Die Wahlen zum constituirenden Reichstage fanden vielmehr auf Grund einer neuen, von dem Ministerrathe auf Grund der kaiserlichen Ermächtigung erlassenen und vom Ministerium des Innern den Landeschefs am 30. Mai kundgemachten Wahlordnung statt, ohne daß man gegen dieselbe die Rechtsbeständigkeit der Aprilverfassung angerufen hätte.

Das Verlassen des verfassungsmäßigen Bodens war dadurch erleichtert, daß die Aenderungen der zweiten Wahlordnung sich in der Hauptsache auf die Eliminirung des Senates und auf die Herabsetzung des Alters der passiven Wahlfähigkeit von 30 auf 24 Jahre beschränkten. Bei der Vornahme der Wahlen konnte somit für die Massen eine Rechtsbeschränkung nicht empfunden werden und dies um so weniger, als

das Ministerium beinahe noch während der Vornahme der Wahlen sich zu weiterer Ausdehnung des Wahlrechtes drängen ließ. So wurde unter dem Gewande einer Erläuterung der Wahlordnung bestimmt, daß bei den Wahlen in Städten, die in mehrere Wahlbezirke zerfielen, die Wahlmänner nicht, wie sonst, den Wählern des Districtes, bezw. Wahlbezirkes entnommen werden müßten, sondern aus dem ganzen Stadtbezirke gewählt werden könnten, und daran ohne nothwendigen Zusammenhang die weitere Concession geknüpft, daß das Wahlrecht nur an den ordentlichen Wohnsitz im Bezirke, nicht aber an einen schon sechs Monate dauernden gebunden sein solle (Erlaß des Min. d. Inn. vom 5. Juni). Desgleichen wurde auch allen vom Tag- oder Wochenlohne lebenden selbstständigen Arbeitern, welche nicht in einem ordentlichen, auf eine bestimmte Zeit lautenden Dienstverhältnisse zu ihren Arbeitsgebern standen, das Wahlrecht zuerkannt (Erlaß des Min. d. Inn. vom 10. Juni). Man kann somit füglich sagen, daß der constituirende Reichstag auf Grund des allgemeinen Wahlrechtes in's Leben trat, wenn auch — dies blieb trotz alles Drängens in Geltung — auf Grund einer indirecten Wahl.

Am 22. Juli ward der ursprünglich auf den 26. Juni einberufene Reichstag von dem Stellvertreter des Kaisers, Erzherzog Johann, durch eine Thronrede eröffnet.

Wie in seiner Entstehung widerspruchsvoll, so blieb aber der constituirende Reichstag auch in seiner Competenz unklar bis zum Schlusse seines ephemeren Daseins.

Die kaiserliche Proclamation vom 16. Mai hatte dem Reichstage die Revision der Aprilverfassung zugewiesen und das Schreiben des Ministers des Innern an die Landeschefs vom 5. Juni wegen Vornahme der Wahlen folgerte daraus, „die Aufgabe des constituirenden Reichstages, mit deren Lösung er sich unmittelbar nach seinem Zusammentritte beschäftigen werde, bestehe in der Berathung der für die Monarchie zu ertheilenden Verfassung". „Erst aus dem Ergebnisse dieser Berathung könne die Beantwortung der Frage hervorgehen, ob dieser constituirende Reichstag in einer oder der anderen Art, oder mit welchen allfälligen Modificationen weitere Gegenstände der Gesetzgebung, organische Einrichtungen oder wichtigere Verwaltungsfragen in Berathung nehmen könne." Die von der Regierung verfaßte, wenn auch nicht zur Anwendung gebrachte provisorische Geschäftsordnung vom 24. Juni betrachtete ebenfalls die Verfassunggebung als die nächste Aufgabe des Reichstages, und zwar in der so fest bestimmten Weise, daß sofort bei der feierlichen Eröffnung der Verfassungsentwurf durch den Kaiser oder den zu diesem Acte ernannten Stellvertreter dem Präsidenten zur Einleitung der Berathung übergeben werden, und daß in der unmittelbar sich anschließenden ersten Sitzung die erste Lesung des Entwurfes erfolgen sollte (§§ 36, 40). Aber neben der Verfassungsurkunde sind hier schon ausdrücklich (§ 46) auch Gesetzesvorschläge der Regierung und Motionen der Mitglieder als

Gegenstände der Verhandlung des constituirenden Reichstages anerkannt. Die Thronrede endlich sprach zwar von der Feststellung der Verfassung an erster Stelle, sie wies aber dem constituirenden Reichstage bereits für die nächste Zukunft die Berathung außerordentlicher Finanzmaßregeln zu, hielt also den rein constituirenden Charakter des Reichstages nicht mehr fest. Diesem Zuge folgend hat der Reichstag auch sofort über die Verfassunggebung hinausgegriffen, ja diese sogar hinter die legislative Competenz zurückgedrängt.

Wie nun die Competenz des constituirenden Reichstages materiell auf die verschiedensten Gebiete der Legislative ausgedehnt wurde, so mußte sofort auch die formelle Competenz desselben eine noch zweifelhaftere werden, als sie es vom Anbeginn gewesen.

Wohl hatte die von der Regierung entworfene provisorische Geschäftsordnung für die definitiven Beschlüsse des Reichstages ganz allgemein die kaiserliche Sanction statuirt (§§ 90, 94). Ob die constituirende Versammlung zu der Verfassunggebung oder ob sie zu ihren Beschlüssen überhaupt der Sanction der Krone bedurfte, wurde aber trotzdem innerhalb und außerhalb des Reichstages in Frage gezogen und das nicht nur in der ersten Zeit, während welcher der Reichstag hie und da geradezu als souverän bezeichnet wurde. Am 2. September legte das Ministerium seinen Standpunkt in dieser Frage dar, indem es bei der Schlußdebatte über die Grundentlastung einem Amendement entgegen, welches die Kundmachung des Reichstagsbeschlusses durch den Reichstag verlangte, die Erklärung abgab, „daß es den constituirenden Charakter des Reichstages anerkenne, soweit derselbe die Verfassung feststelle, daß aber, wenn derselbe auch eine legislatorische Wirksamkeit eröffne, seine Beschlüsse der Sanction der Krone unterworfen seien". Die Antwort, welche auf eine bezügliche Interpellation am 7. September erfolgte, bezeichnete als die „Vereinbarung" der Verfassung „die auf freier Selbstbestimmung beruhende Annahme der durch den Reichstag festgestellten Constitution durch den Monarchen". Das Recht der Sanction der Krone auf legislativem Gebiete ist auch in der That gewahrt worden. Mochte der Reichstagsbeschluß vom 7. September dem Ministerium immerhin nur „zur beistimmenden Fertigung des Kaisers mitgetheilt werden", in der Publication des Gesetzes durch den „constitutionellen" Kaiser, welcher dasselbe „über Antrag des Ministerrathes und in Uebereinstimmung mit dem constituirenden Reichstage beschlossen hatte," kam das Recht der Sanction zum Ausdrucke. Den Standpunkt der „Vereinbarung" hinsichtlich der Verfassung festzuhalten, blieb dem Ministerium erspart, da es zu einer Schlußberathung der Verfassung gar nicht kam und auch die von dem Reichstage entworfene (in Kremsier in dritter Lesung angenommene) Geschäftsordnung die Frage nicht zur Entscheidung brachte.

Für die Geschichte des österreichischen Verfassungsrechtes überhaupt und der Reichsvertretung insbesondere ist aber dieser Proceß von unter-

geordnetem Belange. Das Entscheidende bleibt, daß, als die Stürme der Revolution eine Volksvertretung zum Leben erweckten, diese Strömung sofort zur Schöpfung einer Reichsvertretung führte. So hoch die Wogen der nationalen Bewegung auch gingen, so mächtig das Verlangen nach Selbstständigkeit in einzelnen Theilen des Reiches auch war, die Idee der Reichsvertretung wurde unzweifelhaft in der Hauptsache, nämlich durch den Vollzug der Wahlen, allgemein anerkannt. Das Verlangen nach autonomem Leben hatte in verschiedenen Ländern in provisorischen Landtagen seine Verkörperung erhalten, Böhmen besaß die Anerkennung weitgehendster Sonderstellung in dem kaiserlichen Cabinetsschreiben vom 8. April, eine galizische Deputation hatte gegen die Ausdehnung der Aprilverfassung auf Galizien protestirt (27. April), und trotzdem erhob sich gegen die Beschickung des constituirenden Reichstages kein Widerspruch in der Bevölkerung, während doch kurz vorher die Wahlen zur Frankfurter Nationalversammlung das Schauspiel der Wahlabstinenz in einer Reihe slavischer Ländergebiete Oesterreichs zu Tage gefördert hatten.

Das Plenum des constituirenden Reichstages ist zur Berathung der Constitution niemals gelangt. Unter dem Kampfe widerstreitender Interessen ist es dem Plenum trotz seiner achtmonatlichen Thätigkeit nicht einmal gelungen, zum Beginne jener Thätigkeit zu schreiten, zu welcher es eigentlich berufen war, und den Verfassungsentwurf des (schon am 31. Juli 1884 gewählten) Constitutionsausschusses in Berathung zu ziehen, ja es wurde ihm nicht einmal gegönnt, die Debatte über die „Grundrechte" zu Ende zu führen, mit welcher es seit Neujahr 1849 sich beschäftigt hatte.

Die Erfolge des österreichischen Reichstages von 1848 liegen auf anderem Gebiete. Es muß ihm vor Allem der Ruhm unbenommen bleiben, den seit Jahren angebahnten Proceß der Grundentlastung mit dem Fluidum revolutionärer und doch maßvoller Energie erfüllt zu haben, so daß das Werk später nicht mehr zu hemmen war, auf dem Felde der Verfassunggebung aber ist das Los der österreichischen Constituante kein glückliches gewesen. Der Reichstag hat die Verfassung, welche er entwerfen sollte, nicht berathen und votirt, er hat bei seiner Auflösung den österreichischen Völkern nichts hinterlassen, als den Entwurf seines Constitutionsausschusses.*)

*) Der Text des Constitutionsentwurfes nach den Beschlüssen des Verfassungsausschusses ist neuestens wieder veröffentlicht worden. Er findet sich nämlich als Anhang zu den im l. J. von Anton Springer herausgegebenen „Protokollen des Verfassungsausschusses im österreichischen Reichstage 1848—1849" (Leipzig, Hirzel, 1885). Die Publication dieser denkwürdigen Materialien zur österreichischen Geschichte von privater Seite verpflichtet jeden, der sich für die Verfassungsentwicklung unseres Staates interessirt, zu um so lebhafterem Danke, als eine amtliche Veröffentlichung derselben bisher leider nicht stattgefunden hat. Wenn wir die Hoffnung nicht aufgeben müssen, endlich eine authentische Mittheilung dieser Protokolle zu erhalten, so können wir dann vielleicht auch erwarten, von Mehrerem Kenntniß zu erhalten, das wir in Springer's Publication sehr vermissen, z. B. den Verfassungsentwürfen der Mitglieder des Subcomités.

Die Bedeutung dieses Werkes wird aber dadurch gehoben, daß das Opus nach monatelangen Debatten, in welchen die diametralsten Standpunkte hervorgetreten waren, schließlich in der dritten Lesung des Ausschusses zur einstimmigen Annahme gelangte. Ob die Hoffnung der Ausschußmitglieder, das Plenum würde den Entwurf ohne wesentliche Aenderung annehmen, eine begründete gewesen, möge heute dahingestellt sein. Wie das Endresultat auch immer gewesen wäre, eine denkwürdige Erscheinung wird es stets bleiben, daß, als die politischen Gegensätze, welche Oesterreich beherrschen, zum ersten Male Gegenstand einer planmäßigen, parlamentarischen Discussion waren, sich die Möglichkeit einer, wenn auch vielleicht nur formalen, momentanen, Versöhnung dieser Gegensätze herausgestellt hat. Der Kremsierer Entwurf konnte schon seiner Compromißnatur wegen niemals das Banner für politische Kampfparteien werden, er hat sowohl aus diesem Grunde als deshalb, weil er niemals an das volle Licht der Oeffentlichkeit getreten war, keine nachhaltige Wirkung auf die Zeitgenossen zu üben vermocht; seine eigenartige Bedeutung in der österreichischen Verfassungsgeschichte wird ihm aber trotzdem stets ohne Widerspruch zugestanden werden müssen.

Wenn wir nun zur Untersuchung des Entwurfes schreiten, so springt für unsere Frage als die entscheidende Thatsache in die Augen, daß die Volksvertretung auch hier eine Reichsvertretung kennt. Der in den Stürmen des Jahres 1848 geborene Reichstag hat den Boden seiner Existenz auch trotz des raschen Wandels der Zeit nicht so weit zu verläugnen vermocht, daß er an der Existenz einer Centralvertretung gerüttelt hätte. Wohl wurde in spontaner Reaction gegen die Aprilverfassung einem Pluralismus legislativer Vertretungskörper in weitestem Maße gehuldigt, Landtage und — ein Unicum dieser Verfassung — auch Kreistage mit legislativer Competenz sollten bestehen, über diese alle erhebt sich aber der Reichstag und im Zweifel spricht die Competenzvermuthung für die Reichsgewalt. Und zwar ist diese Centralisation der Vertretung zugegeben in dem engen geographischen Rahmen, von welchem der constituirende Reichstag selbst umschlossen war. Die Ausdehnung der Verfassung und Gesammtvertretung auf die ungarischen Länder mochte der Wunsch von Parteien sein, in dem Entwurfe aber ist diese unitarische Tendenz nur schwach zum Ausdrucke gelangt, denn die Aufnahme eines neuen Landes in den constitutionellen Reichsverband wurde ausdrücklich von der gesetzgebenden Reichsgewalt abhängig gemacht (§ 6). Es ist, zunächst wenigstens, eine Gesammtvertretung der außerungarischen Länder, welche der Kremsierer Entwurf anerkannt hat.

Worin sich der Kremsierer Constitutionsausschuß aber von dem Boden seiner Existenz entschieden lossagte, das war die geplante Zusammensetzung des Reichstages; mit dem Einkammersystem wurde ebenso entschieden gebrochen als mit dem allgemeinen Wahlrechte und der indirecten Volkswahl.

In letzterer Beziehung, hinsichtlich der Statuirung directer Volkswahlen, konnte man vielleicht sagen, daß der constituirende Reichstag nur die letzten Postulate erringen wollte, welche die hauptstädtische Bewegung des Jahres 1848 dem Ministerium Pillersdorff nicht abzuringen im Stande gewesen war, in der Einführung des Zweikammersystems und in der Schaffung eines, wenn auch mäßigen, Census tritt der Widerspruch mit der eigenen Vergangenheit unläugbar zu Tage.

Die Selbstbeschränkung, welche dem constituirenden Reichstage hiemit zugemuthet wurde, ist eine so große, daß man unwillkürlich Anstand nimmt, hierin nichts anderes als die rasch erfolgte Ernüchterung von revolutionärem Enthusiasmus zu erblicken. Faßt man die vorgeschlagene Bildung des Oberhauses näher ins Auge, so ist die Erklärung auch bald gegeben; es haben die verschiedensten Beweggründe zusammengewirkt, um über die Bildung des constituirenden Reichstages den Stab zu brechen und aus der einfachen Constituante eine vielgliedrige Volksvertretung hervorgehen zu lassen.

Wenn die nationalen und particularistischen Strömungen aller Art, welche sich im freien Walten des Jahres 1848 Bahn gebrochen hatten, es im constituirenden Reichstage nicht vermochten, die Existenz einer Reichsvertretung in Frage zu stellen, dann mußten sie mit aller Kraft versuchen, den Länderinteressen in der Reichsvertretung selbst ihr Organ zu schaffen. Wenn die neu zu schaffenden Landtage von der Wucht eines auf directer Volkswahl ruhenden Reichstages nicht erdrückt werden sollten, so war es nach der Ansicht des Constitutionsausschusses offenbar unerläßlich, die Landtage selbst mit zur Bildung des Reichstages zu berufen und den Conflict der gesetzgebenden Reichs- und Ländergewalten durch die organische Verknüpfung ihrer Träger so weit als möglich von vorneherein auszuschließen.

Ohne Zweifel hat in erster Linie diesen Erwägungen das Zweikammersystem seinen Platz im Kremsierer Entwurfe verdankt. Das Oberhaus sollte eine „Länderkammer" sein, gebildet aus je sechs Vertretern der Landtage und, um das Uebergewicht der kleineren Länder hintanzuhalten, aus je einem Abgeordneten der Kreistage, also, bei der von dem Entwurfe gleichzeitig angenommenen Reichseintheilung, aus 84 Vertretern von den 14 Landtagen und 31 Vertretern von den 31 Kreistagen, d. i. im Ganzen aus 115 von den Territorialvertretungen entsendeten Abgeordneten. Das föderalistische Princip fand nur darin eine Abschwächung, daß die Mitglieder des Oberhauses nicht nothwendig aus der Mitte der Particularvertretungen selbst gewählt werden mußten. *) Weder für

*) In dem Entwurfe des Fünferausschusses hieß es allerdings, daß die Abgeordneten jedes einzelnen Kronlandes durch die Landtage „aus ihrer Mitte" gewählt werden sollten. Die Tragweite dieser Bestimmung scheint der föderalistischen Partei in der Hitze des Kampfes um andere Punkte entgangen zu sein, denn sie

eine Vertretung des großen Grundbesitzes, noch für eine solche der Notabeln des Reiches war in dieser Länderkammer ein Platz, weder auf das Princip der Erblichkeit, noch auf jenes der Ernennung war in diesem Oberhause irgend eine Rücksicht genommen.

Ein conservativer Gedanke im gewöhnlichen Wortsinne lag aber vor Allem in der Aufstellung des Census für die Wahlen zur Volkskammer. Statt des Correctivs, welches gegen das allgemeine Wahlrecht für den constituirenden Reichstag in der indirecten Wahl wirksam gewesen war, wurde für das nunmehr angenommene directe Wahlsystem jenes des Census insoferne statuirt, als das Wahlrecht an ein Minimum directer Steuerleistung oder an die Entrichtung eines entsprechenden Mieth- oder Pachtzinses geknüpft sein sollte. Die nähere Formulirung dieser Bedingungen blieb allerdings dem Wahlgesetze überlassen und in dem Entwurfe war nur so viel festgestellt, daß die Steuerbasis des Wahlrechtes nicht über fünf Gulden jährlicher Leistung hinaufgerückt werden dürfte; der Bruch mit den Grundsätzen des Jahres 1848, die Verläugnung des Principes allgemeinen Wahlrechtes war aber entschieden genug.

Desgleichen waren die Bedingungen des passiven Wahlrechtes verschärft. Die Wählbarkeit zur Volkskammer setzte ein höheres Lebensalter (das 28. Lebensjahr) und einen einjährigen Wohnsitz im Reiche voraus (nur vom Censuserfordernisse sah man hier sonderbarer Weise ab), die Wählbarkeit zur Länderkammer war nicht durch das passive Landtagswahlrecht allein, sondern erst bei einem Alter von 33 Jahren gegeben.

Auch in der Zahl der Abgeordneten der Volkskammer griff der Constitutionsausschuß nicht über die Stärke des constituirenden Reichstages hinaus. Die Vielheit von Vertretungskörpern, welche er schon geschaffen, hielt ihn in richtiger Weise davon ab, der leidigen Praxis der meisten Wahlreformen zu folgen, und so ward die Zahl der Abgeordneten nicht nur nicht vergrößert, sondern vielmehr von 383 auf 360 reducirt. 80 Abgeordnete sollten auf die größeren Orte, 280 auf das flache Land entfallen, dies ist die einzige Gliederung; im Uebrigen ist die Bevölkerungszahl der Maßstab für die Eintheilung der Wahlbezirke, und zwar in der Weise, daß keiner derselben weniger als zwei und mehr als drei Abgeordnete zu entsenden hatte. Der Zusammenhang mit der Wahlordnung von 1848 ist somit allerdings gegeben, aber eine durchgreifende Verkürzung einzelner Wahlbezirke in ihrer errungenen Selbstständigkeit war bei der Verringerung der Abgeordnetenzahl und der Annahme des Systems von Cumulativwahlen unvermeidlich.

Die größte Schwierigkeit bei der Organisation der Reichsvertretung lag aber nicht in der Zusammensetzung derselben, sondern in der

wurde merkwürdiger Weise von dieser Seite (Pinkas) selbst fallen gelassen und ist in Folge dessen wohl in der Schlußredaction verschwunden. (Vgl. Springer, a. a. O., S. 209 und ff.)

Abgrenzung der Competenz den Land- und Kreistagen gegenüber, und zwar mußte das Problem um so mißlicher sein, als der Constitutionsausschuß, seines Ursprungs eingedenk, das Recht der Länder, ihre Landesverfassungen durch constituirende Landtage selbst zu schaffen, nicht in Frage ziehen wollte oder konnte.

In dem Drange, zwischen den Gegensätzen zu vermitteln, wurde nur so viel als wichtigster Grundsatz für das Reich gerettet, daß die Geltung der Landesverfassungen von der Bestätigung durch die gesetzgebende Reichsgewalt abhängig sein und daß, wie schon erwähnt, die Competenzvermuthung stets für letztere streiten sollte. Im Uebrigen sind die Grenzlinien mit nichten scharf gezogen, es findet sich nicht einmal überall der Versuch gegenständlicher Sonderung, sondern mitunter concurriren auf demselben Gebiete, so im Unterrichts-, Cultus- und Kirchenwesen, Land und Reich. Jedenfalls war aber der Umfang der Befugnisse, im Ganzen genommen, für die Reichsvertretung weiter gezogen, als dies gegenwärtig der Fall ist; die Errungenschaften der Autonomie lagen nach dem Kremsierer Entwurfe auf dem Gebiete der formellen und nicht der materiellen Competenz.

Daß der Ausschuß des constituirenden Reichstages bestrebt war, die Selbstständigkeit der künftigen Reichsvertretnng der Regierung gegenüber in jeder erdenklichen Weise sicherzustellen, kann nicht Wunder nehmen. Kurz zusammengefaßt, liegen hierüber folgende Bestimmungen vor.

Die Volkskammer wird auf 3, die Länderkammer auf 6 Jahre gewählt, letztere mit einer alle 3 Jahre zur Hälfte erfolgenden Erneuerung. Der Reichstag tritt alljährlich, wenn nicht früher, so am 15. März zusammen, Vertagung und Auflösung sind in enge Grenzen gebannt, jede Kammer entscheidet allein über die Giltigkeit der Wahlen ihrer Mitglieder und wählt selbst ihre Functionäre. Diätenbezug und Immunität gelten für die Mitglieder beider Häuser, keinem gewählten Beamten kann der Urlaub verweigert werden, Ernennung oder Beförderung im Staatsdienste verpflichtet zur Neuwahl. Die Verantwortlichkeit der Minister findet sich in den weitestgehenden parlamentarischen Formen der Interpellation und commissionellen Untersuchung, sowie in jener der Ministeranklage. Das Budget wird jährlich von der Volkskammer allein votirt, die Stärke der Land- und Seemacht und deren Ergänzung jährlich durch ein Reichsgesetz festgestellt. Das gesetzgebende Wirken des Reichstages endlich bedarf allerdings zur Perfection der Sanction der Krone; diese Sanction muß aber ertheilt werden, wenn ein in zwei unmittelbar auf einander folgenden ordentlichen Jahressessionen angenommener und von der Krone zweimal verworfener Reichstagsbeschluß von dem ad hoc aufgelösten und neu gewählten Reichstage unverändert angenommen wird, und so ist das blos suspensive Veto im Wesen in seiner schärfsten Art zur Geltung gebracht.

Die politischen Interessen, welche die verschiedenen Völker und Länder Oesterreichs trennen, hatten in dem Constitutionsausschusse ihren

Ausdruck und unter dem Drucke der Ereignisse in dem Constitutionsentwurfe eine wenigstens momentane Lösung ihres Conflictes gefunden. Ob diese Formel auch eine abschließende genannt werden konnte, ob der Kampf der widerstreitenden Tendenzen nicht in die Verfassung selbst hineingetragen worden war, um für den Augenblick die Gegensätze zu überbrücken, das mußte die Erfahrung lehren. Anders stand es aber mit der Formulirung des Verhältnisses der Volksvertretung zu der Krone. Die Ereignisse des Jahres 1848 hatten den constituirenden Reichstag von der Regierung getrennt und einen, wenn auch nicht offenen, so doch latenten Gegensatz der beiden geschaffen. So ist es erklärlich, daß das Streben nach Festigung der Volksrechte zu einer Zurückdrängung der Herrscherrechte führte, welche das monarchische Princip beinahe negirte und mit den geschichtlichen Ueberlieferungen Oesterreichs jedenfalls im schärfsten Widerspruche stand. Hiemit war zweifellos eines der Momente gegeben, welche der Krone die Verfassung unannehmbar gemacht hätten, wenn auch nicht durch die kriegerische Entwicklung der Dinge in Ungarn das ganze österreichische Verfassungswerk in andere, weitere Bahnen getreten wäre. Das Scheitern des Kremsierer Reichstages ist somit sehr wohl begreiflich, aber Zweifeln wird es nach wie vor begegnen müssen, ob die gewaltsame Auflösung des Reichstages nothwendig, ob speciell der Gang der Debatte über die Grundrechte eine Rechtfertigung eines solchen Schrittes war.

Der Entwurf hatte dem constituirenden Reichstage außer der Entscheidung über die Constitution noch die Votirung des Gesetzes über die Abgrenzung der Kreise, des Wahlgesetzes, des Aufruhrgesetzes und des Einführungsgesetzes zur Constitution vorbehalten, es kam aber weder zu dem einen, noch zu dem anderen. Am 7. März 1849 erschien das Manifest vom 4. d. M., welches den Reichstag für aufgelöst erklärte.

Gleichzeitig mit dem Manifeste vom 4. März 1849 wurde die „Reichsverfassung für das Kaiserthum Oesterreich" kundgemacht.

Zunächst mußte an dieser in die Augen fallen, daß auch hier wie in dem Kremsierer Entwurfe eine vollständige Codification des Verfassungsrechtes versucht war, obwohl der Umfang der Urkunde um nahezu ein Drittel zurückstand (123 gegen 197 Paragraphe); die Raschheit des Handelns auf Seite der Verwaltung stellte also, jedem Auge erkennbar, den schwerfälligen, unfruchtbaren parlamentarischen Apparat weit in den Schatten.

Der leitende Gedanke der Märzverfassung aber war in dem Auflösungsmanifeste in klarer Weise ausgesprochen.

Der constituirende Reichstag, so heißt es dort, habe durch Erörterungen aus dem Gebiete der Theorie, welche nicht nur mit den thatsächlichen Verhältnissen der Monarchie im entschiedenen Widerspruche stünden, sondern überhaupt der Begründung eines geordneten Rechtszustandes im Staate entgegenträten, die Wiederkehr der Ruhe in die

Ferne gerückt und die Hoffnung wesentlich erschüttert, daß dieser Versammlung die Lösung ihrer Aufgabe gelingen werde. Eine Verfassung, welche nicht blos die in Kremsier vertretenen Länder, sondern das ganze Reich im Gesammtverbande umschlösse, sei es, was die Völker Oesterreichs mit gerechter Ungeduld erwarteten, und hiedurch sei das Verfassungswerk über die Grenzen des Berufes des constituirenden Reichstages hinausgetreten. Die Einheit des Ganzen mit der Selbstständigkeit seiner Theile, eine starke Gewalt mit der Freiheit der Einzelnen in Einklang zu bringen: dies seien die Grundsätze, von welchen der Monarch bei Verleihung der neuen Verfassungsurkunde sich habe leiten lassen.

So war denn der Kampf, welchen die österreichischen und ungarischen Waffen bisher gegen einander geführt, nunmehr auf den Boden der Codification des Verfassungsrechtes übertragen; der Gedanke des Thronbesteigungsmanifestes vom 2. December 1848, „alle Länder der Monarchie in einen großen Staatskörper zu vereinigen", sollte in der Märzverfassung seine kühne Verwirklichung finden, und zwar sollte er ihn finden „aus eigener kaiserlicher Macht". Woran weder die Aprilverfassung noch der Kremsierer Entwurf sich auch nur von weitem gewagt, was in späterer Zeit das Octoberdiplom und das Februarpatent nur theilweise erstrebten, die Idee einer Gesammtverfassung, ist hier mit rücksichtsloser Energie zur Geltung gebracht.

Handelte es sich bei der Beurtheilung eines Verfassungswerkes nur um die logische Durchführung des Grundgedankens, dann hätte die octroyirte Verfassung ihre Aufgabe meisterhaft gelöst. Sie hat es zudem in geschickter Weise verstanden, die Gesammtstaatsidee und das Uebergewicht der monarchischen Gewalt in einer Verfassungsurkunde zu wahren, welche sich äußerlich enge an den Kremsierer Entwurf anschließt und mehr als die Hälfte des Inhaltes aus diesem fast wörtlich herübernimmt, während letzterer doch das Gegentheil der beiden Principien enthält; sie überragt endlich den Entwurf weitaus an präciser Fassung und juristischer Consequenz und bewährt eine große Gewandtheit in der Verbindung constitutioneller Formen mit den Bedürfnissen einer energischen Verwaltung. Die entscheidende Frage zur Beurtheilung der Lebenswahrheit dieser Verfassung war aber, ob sie sich nicht ein Ziel gesetzt, das entweder überhaupt nicht, oder wenigstens damals nicht zu erreichen war, ob die Construirung eines österreichisch-ungarischen Gesammtreiches auf einheitlicher, constitutioneller Grundlage im Bereiche der Möglichkeit lag und ob endlich ein solcher Verfassungsbau auf dem Boden der Octroyirung geführt werden konnte. *)

*) Ein von der oben entwickelten Ansicht wesentlich verschiedenes Urtheil hat Anton Springer in seiner 1850 veröffentlichten Schrift „Oesterreich nach der Revolution" gefällt und in seiner jüngsten Publication aufrecht gehalten. Auch Stubenrauch's (in dem 7. und 8. Hefte des Jahrganges 1849 der österr. Zeitschrift für Rechts- und Staatswissenschaft) vorsichtig ausgesprochene Meinung stimmt mit unserem Urtheile nicht ganz überein.



Die Schöpfer der Märzverfassung glaubten diese Fragen sämmtlich bejahen zu müssen, und so ist es natürlich, daß hier das Institut der Reichsvertretung im weitesten Sinne nicht fehlt.

Der „allgemeine österreichische Reichstag“ sollte alle österreichisch-ungarischen Länder umfassen, nur mit Ausnahme der Militärgrenze, welche als ein integrirender Bestandtheil des Reichsheeres der vollziehenden Reichsgewalt unterstellt blieb, und vielleicht auch mit Ausnahme des lombardisch-venetianischen Königreiches, dessen Verhältniß zum Reiche der Regelung durch ein besonderes Statut vorbehalten war. Von diesen Gebieten abgesehen bildeten alle „Kronländer“ des „Kaiserthumes“ die Basis der Reichsvertretung, nur provisorisch war für Ungarn, Siebenbürgen, Croatien und Fiume noch eine geringe Sonderstellung zugestanden. So lange in einem der genannten Länder hinsichtlich des bürgerlichen Rechts, des Strafrechts, der Gerichtsverfassung und des Gerichtsverfahrens die wünschenswerthe Uebereinstimmung der Gesetzgebung mit den übrigen Theilen des Reiches durch den Landtag noch nicht hergestellt wäre, sollten sich die Abgeordneten dieses Landes der Theilnahme an den Verhandlungen des Reichstages über diese Gesetzgebungszweige enthalten; die hiemit zugegebene Sonderung war aber nicht als eine organische Einrichtung, sondern, wie man deutlich sieht, nur als ein möglichst rasch zu beseitigendes Provisorium geplant. Der „allgemeine österreichische Reichstag“ sollte nach der Vollendung der einheitlichen Organisation des Reiches sich in gleicher Weise über den Landtagen der östlichen wie über jenen der westlichen Reichshälfte erheben.

Hiemit ist auch schon gesagt, daß die Märzverfassung gleich dem Kremsierer Entwurfe einen Pluralismus der Volksvertretung kennt.

Gerade das rücksichtslose Uebergreifen in die ungarische Machtsphäre hat die octroyirte Verfassung genöthigt, auf die Existenz von Landesvertretungen neben der Reichsvertretung Rücksicht zu nehmen. Was der Aprilverfassung von 1848 in weit engerem Kreise, wenn auch mit wenig Glück, in den Sinn kommen konnte, nämlich die Reichsvertretung zu dem alleinigen Träger der legislativen Competenz zu machen, das war für die Märzverfassung von 1849, welche die ungarische Verfassung in sich aufnehmen wollte, trotz aller Energie doch ein unmögliches Ziel. Nicht Centralisation der Vertretung um jeden Preis sollte erreicht werden, sondern die Organisation derselben durch das ganze Reich nach gleichförmigen Grundsätzen war die Losung.

Stand dies einmal fest, mußten die Landtage sich sämmtlich mit jener Competenz begnügen, welche z. B. dem Landtage Salzburgs eingeräumt werden konnte, so ist es begreiflich, daß der Grundsatz des Kremsierer Entwurfes über die Competenzvertheilung zwischen der Reichs- und Landesvertretung hier eine noch schärfere Formulirung erhielt. Alle Angelegenheiten, welche nicht durch die Reichsverfassung oder Reichsgesetze als Landesangelegenheiten erklärt waren, sollten als Reichsangelegen-

heiten gelten, und als der, wir möchten sagen, natürliche Wirkungskreis der Landtage wurde in der Reichsverfassung sofort wörtlich jene Agendengruppe bezeichnet, welche sich in den Landesordnungen von 1861 wieder findet.

So sehr die Märzverfassung indessen frei war von zu großer Rücksicht auf die Particularvertretungen, so konnte und wollte sie dieselben als eine einmal gegebene Größe doch in der Zusammensetzung der Reichsvertretung nicht ignoriren. Der Reichstag sollte aus zwei Häusern, dem Oberhause und dem Unterhause, bestehen, und so ward der Gedanke des Kremsierer Entwurfes verwerthet, das Oberhaus zum Vertreter der Länderinteressen zu machen. Ja, in mehrfacher Richtung geht die Märzverfassung sogar weiter als der Kremsierer Entwurf, denn die Abgeordneten für das Oberhaus sollten sämmtlich von den Landtagen gewählt werden, und zwar mindestens zwei für jedes Land aus der Mitte des Landtages selbst. Die Kreistage des Kremsierer Entwurfes waren beseitigt, die Landtage galten daher nunmehr als die einzigen, natürlichen Träger einer Länderkammer und zwar mit der bedeutungsvollen Wendung, daß wenigstens für einen Theil der Stimmen das Oberhausmandat mit der Landtagsmitgliedschaft individuell verknüpft sein sollte.

Die octroyirte Verfassung wäre in letzterer Richtung wahrscheinlich noch weiter gegangen, wenn sie nicht zugleich ein Zweites durch die Landtagswahl erstrebt hätte. So aber war es ihr nicht minder entschieden verfolgtes Ziel, auch noch anderen Interessen, welchen die Majorisirung in der Volkskammer drohte, die Vertretung im Oberhause zu sichern, nämlich den durch das Jahr 1848 um ihre privilegirte Stellung gebrachten und den diesen verwandten höheren Gesellschaftsclassen. Die ständischen Verfassungen wurden unbedenklich außer Wirksamkeit gesetzt, die in diesen bisher allein zum Worte gekommenen Bevölkerungsschichten sollten nun aber innerhalb der allgemeinen Volksvertretung eine gesonderte Stellung erhalten, welche die Minorität vor der Erdrückung bewahrte. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten die Landtage außer den schon bezeichneten Abgeordneten aus ihrer Mitte noch nach Maßgabe der Bevölkerungszahl ihrer Länder weitere Abgeordnete aus den Höchstbesteuerten (d. i. aus den Reichsbürgern mit einer directen Steuerleistung von fünfhundert Gulden, beziehungsweise aus jenem Kreise, der sich durch das Verhältniß von einem Optimaten zu 6000 Seelen ergibt) in das Oberhaus entsenden. Hiemit war das Eine, was der Kremsierer Entwurf durch die Existenz von Kreistagsvertretern neben den Landtagsvertretern erreichen wollte, ebenfalls und noch vollkommener erreicht, nämlich neben dem Princip der absoluten Gleichwerthigkeit auch jenes der relativen Gleichwerthigkeit der einzelnen Länder durchgeführt. Außerdem war aber der Gedanke der Interessenvertretung in weiterem Umfange zur Geltung gebracht und den Höchstbesteuerten, welche in den Lebenskreisen

der Selbstverwaltung sich Anerkennung verschafft hatten, der Weg in das Oberhaus im reichen Maße gebahnt.

Es ist kein Zweifel, daß dem Oberhause hiemit die Aufgabe zugewiesen war, zum Organe für verschiedene Interessen zu dienen. Hierin vermögen wir aber noch keinen Fehler der Institution zu erblicken, denn die beiden in Rede stehenden Interessen waren vorhanden und entbehrten in ähnlicher Weise der Garantie, in einer Volkskammer zum richtigen Ausdrucke zu kommen. Wenn man ferner bedenkt, in welch engem Zusammenhange die Kreise der Höchstbesteuerten mit der ständischen Verfassung des Vormärz gestanden hatten, welch großen Einfluß die Höchstbesteuerten in den späteren Landtagswahlordnungen gewannen, so ist es klar, daß sie auch in den neuen Landtagen zu einer Führerrolle berufen und daß durch ihre Einbeziehung in das Oberhaus, wenn nicht ein homogenes, so doch wenigstens kein heterogenes Element in dasselbe aufgenommen war.

Bedenklich erscheint uns vielmehr die Vertheilung der Oberhausstimmen auf die zwei Interessengruppen. Das Oberhaus sollte die Hälfte der verfassungsmäßigen Abgeordnetenzahl des Unterhauses, d. i. etwa 170 Mitglieder, enthalten und auf die aus der Mitte der Landtage zu entsendenden Mitglieder konnten höchstens 40 Stimmen entfallen, die Höchstbesteuerten mußten somit über drei Viertel des Oberhauses für sich in Anspruch nehmen. Es ist schwer zu entscheiden, ob diese Stimmenzahl an sich mit den natürlichen Machtverhältnissen der Optimaten im Einklange stand, aber so viel ist sicher, daß, da die Höchstbesteuerten zugleich die Vertreter der relativen Ländergleichheit sein mußten, das Princip der absoluten Ländergleichheit damit beinahe erdrückt ward. Es war der umgekehrte Fehler gemacht wie in dem Kremsierer Entwurfe, es waren hier die kleinen, wie dort die großen Länder in ihrer individuellen Bedeutung unterschätzt, nur war der Fehler hier leichter zu corrigiren. Hätte man in der Märzverfassung die Zahl der aus der Mitte jedes Landtages in das Oberhaus zu entsendenden Abgeordneten mit vier statt mit zwei angenommen, so wäre das Gleichgewicht der Interessen in diesem Punkte gewahrt gewesen und man hätte nur noch fragen können, ob die alle Interessen vertretenden Landtage das zur Wahl einer Optimatenvertretung geeignete Wahlcollegium zu bilden vermochten.

Nur für Eines, was die Kremsierer Kreistage überhaupt und so auch durch ihre Vertretung in der Länderkammer bewirken sollten, für eine Vertretung der nationalen Minoritäten gegenüber der Landtagsmajorität gab es in dem Oberhause der Märzverfassung keinen Platz; von dieser Institution ist hier ebenso wenig eine Spur, als von der nationalen Eintheilung der Wahlbezirke für die Volkskammer, den nationalen Schiedsgerichten u. a. m., das der Kremsierer Entwurf in's Leben rufen wollte, um die Reibung der Nationalitäten zu ver-

mindern. Reich und Land sollten nach der Absicht der Märzverfassung die Macht beweisen, welche politischen Gedanken innewohnt zur Ueberwindung nationaler Gegensätze, Reichstag und Landtag sollten daher als Einheiten aufrecht erhalten bleiben auf polyglotter Grundlage. Und mochten auch in dem Unterhause des Reichstages die nationalen Gegensätze des zehnsprachigen Reiches heftig auf einander prallen, so sollte ihnen in dem Oberhause, der Vertretung der einzelnen Länder, die ja vielfach ein Oesterreich im Kleinen darstellen, ein Gegengewicht erwachsen an den Repräsentanten historischer Individualitäten.

Die Märzverfassung hatte an die Länderinteressen die Concession gemacht, das Oberhaus auf die Landtage zu bauen, sie glaubte nun um so mehr das Unterhaus auf die directe Volkswahl basiren zu müssen, damit die Reichsvertretung wirklich zu einem Momente der Einheit werde. Trotz des weiten Hinausgreifens über den geographischen Rahmen des Kremsierer Entwurfes, trotz des Umstandes, daß die Reichsvertretung jetzt eine Bevölkerung der denkbar größten Mannigfaltigkeit und Vielgliedrigkeit umfassen sollte, war die Märzverfassung entschlossen, das Princip der directen Volkswahl aus dem Kremsierer Entwurfe herüberzunehmen.

Allein in bezeichnender Weise zog man dem Wahlrechte sofort mittelbar eine wirksame Schranke, indem man trotz der großen Erweiterung des Verfassungsgebietes die Abgeordnetenzahl nicht vermehrte. Das entscheidende Wort hatte allerdings erst das Wahlgesetz zu sprechen, so viel stand aber fest, das auf je 100.000 Seelen meistens nur Ein Abgeordneter entfallen würde (die Verfassung sagte „auf je 100.000 Seelen wenigstens Ein Abgeordneter"), und bei diesem Maßstabe wäre im Jahre 1849 nicht einmal die Zahl von 360 Abgeordneten, welche der Kremsierer Entwurf statuirt hatte, erreicht worden.

Der unmittelbare Dämpfer aller stürmischen Agitation lag endlich in dem Wahlprincip des Census, welches aus dem Entwurfe des Constitutionsausschusses in verschärfter Form herübergenommen war. Wohl war das Reichstagswahlrecht einer kleinen Gruppe auch ohne Rücksicht auf die Steuerleistung zuerkannt, nämlich allen jenen, welche nach ihrer persönlichen Eigenschaft das Gemeindewahlrecht besaßen, und hiemit der Grundsatz der Verknüpfung des politischen und Gemeindewahlrechtes zur Geltung gebracht, welcher seither in verschiedenen Formen im österreichischen Verfassungsrechte wiederkehrt. Allein für große Bevölkerungsclassen war der Ausschluß vom Wahlrechte neu geschaffen, da der Census nicht unter das Minimum einer directen Steuerleistung von fünf Gulden, ja in den Städten über zehntausend Seelen nicht unter zehn Gulden herabsteigen sollte. (Als Maximum waren zwanzig Gulden fixirt.)

Die Wahlen sind ferner seltener in Aussicht genommen, denn in das Unterhaus wird auf fünf, in das Oberhaus auf zehn Jahre gewählt, und sie sind zugleich an die Controle öffentlicher und mündlicher Stimm-

gebung geknüpft. Nur die Ernennung eines Abgeordneten, nicht die Beförderung im Staatsdienste bedingt eine Neuwahl. Die Zugänglichkeit des Mandats ist erschwert, durch die Verringerung der Abgeordnetensitze überhaupt, wie wir gesehen, sodann durch die verschärften persönlichen Qualificationen, nämlich ein Alter von 30 Jahren für das Unter-, von 40 Jahren für das Oberhaus und eine fünfjährige Reichsbürgerschaft, schließlich durch die Beseitigung jeder Entschädigung für die Mitglieder der ersten Kammer und die Beschränkung derselben auf ein Sessionspauschale für die Mitglieder des Unterhauses.

Wie in der Zusammensetzung, so wiederholen sich die Aenderungen der Märzverfassung an dem Entwurfe des Constitutionsausschusses natürlich auch hinsichtlich der Competenz des Reichstages.

Das Veto des Monarchen vor Allem ist ein absolutes, die Krone ist in dem Rechte der Vertagung des Reichstages gar nicht und hinsichtlich der Auflösung desselben nur insoweit beschränkt, daß die Wiederberufung der Kammern innerhalb dreier Monate erfolgen muß. Der Reichstag soll alljährlich zusammentreten, doch hat er kein Selbstversammlungsrecht an einem bestimmten Tage, sondern die Krone lediglich die Pflicht, ihn während des Frühlings einzuberufen. Wien ist als der Sitz des Reichstages angenommen, doch kann der Kaiser denselben auch an einem anderen Orte versammeln. Es wird scharf hervorgehoben, daß nur einzelne Bestimmungen in den von dem Kaiser abgeschlossenen Staatsverträgen der Zustimmung des Reichstages bedürfen, nämlich solche, welche dem Reiche neue Lasten auflegen.

Das Budgetrecht des Reichstages ist weitaus nicht unbegrenzt gelassen. Das unbedingte Steuerbewilligungsrecht der Aprilverfassung war schon in dem Kremsierer Entwurfe verschwunden; schon hier wurden unterschieden die in den jährlichen Etat aufgenommenen und die durch besondere Gesetze angeordneten Steuern, also von der periodischen Bewilligung durch die Volkskammer abhängige und von dieser unabhängige Steuern. Nach der Märzverfassung werden aber alle bestehenden Steuern forterhoben, bis neue Gesetze abweichend bestimmen. Mag nun auch zugleich ausgesprochen sein, daß alle Einnahmen und Ausgaben jährlich durch ein Gesetz in den Etat eingestellt werden müssen, die „Verfassungslücke“ ist damit gegeben, welche der Regierung den Bezug der gewöhnlichen finanziellen Mittel auch ohne Bewilligung seitens der Volksvertretung offen läßt. Es fehlt überdies in bedenklicher Weise die ausdrückliche Bestimmung, daß zur Contrahirung von Anlehen oder zur Veräußerung von Staatsgut die Zustimmung des Reichstages möglich wäre. Desgleichen ist keine Rede mehr von der jährlichen Bewilligung der Stärke des Heeres.

Die Regierung hat endlich nach der octroyirten Verfassung die Möglichkeit, Gesetzgebung und Verwaltung auch dann in ihrem Gange zu erhalten, wenn der Reichstag nicht versammelt ist und dringende

Maßregeln durch Gefahren für das Reich oder die Kronländer erfordert werden. Kraft des gesetzlich feststehenden Verordnungsrechtes ist der Kaiser zu Verfügungen von provisorischer Gesetzeskraft ermächtigt, die unter der Verantwortlichkeit des Ministeriums und mit der Verpflichtung desselben, dem nächsten Reichstage die Gründe und Erfolge darzulegen, erlassen werden.

Zur Durchführung der Märzverfassung wurden im Laufe des Jahres 1849 und 1850 die Landesordnungen aller westösterreichischen Länder, Dalmatien allein ausgenommen, erlassen; das Wahlgesetz für den Reichstag wurde aber nicht publicirt.

Am 13. April 1851 erschien nur noch auf Grund der Verfassung das Patent über den „Reichsrath", das ist jenes consultativen Organs, aus welchem in dem wirrenreichen Gange der österreichischen Verfassungsgeschichte sich die Volksvertretung entwickeln sollte, welche auf Grund des Octoberdiploms, des Februarpatentes und der Decemberverfassung an die Stelle des 1848 und 1849 normirten Reichstages getreten ist. Schon der Kremsierer Entwurf hatte einen solchen „Reichsrath" als Berathungsorgan des Ministeriums gekannt. Die Märzverfassung stellte den „Reichsrath" der Krone und der vollziehenden Reichsgewalt zur Einholung von Gutachten zur Seite und bestimmte, daß die Mitglieder vom Kaiser mit Rücksicht auf die verschiedenen Theile des Reiches zu ernennen seien. Nach dem Patente vom April 1851 war dieser Reichsrath zunächst ein Beamtenrath, in diesen konnten indessen als zeitliche Theilnehmer Männer aus allen Ständen berufen werden, welche dann die Vorlagen zunächst in einer Sonderversammlung in Berathung zu ziehen hatten; der Keim zur weiteren Ausgestaltung war somit gegeben.

Dieser auf Grund der Märzverfassung gebildete Reichsrath, bei dessen Organisirung man jedenfalls noch an ein Repräsentativsystem gedacht hatte (den Mitgliedern des Reichsrathes wurde in dem Patente vom April 1851 die Theilnahme an „repräsentativen Wahlkörpern" verwehrt), ward sehr bald dazu berufen, die Verfassung beseitigen zu helfen.

Am 20. August 1851 war in einem kaiserlichen Cabinetsschreiben an den Ministerpräsidenten das Ministerium als ausschließlich der Krone gegenüber verantwortlich erklärt worden und eine unmittelbare Folge dieser über die politische Stellung des Ministeriums gefaßten Beschlüsse war es, die Frage über den Bestand und die Möglichkeit des Vollzuges der Verfassung in Erwägung zu ziehen, wie die kais. Cabinetsschreiben an den Ministerraths- und den Reichsrathspräsidenten besagen. Bei Erörterung dieser Frage mußte, wie es dort heißt, die Aufrechthaltung aller Bedingungen der monarchischen Gewalt und der staatlichen Einheit des Reiches der leitende Gedanke sein.

Die Frucht dieser Untersuchung ist niedergelegt in den zwei Patenten vom 31. December 1851, von denen das eine die Verfassungs-

urkunde vom 4. März 1849, das andere die am gleichen Tage für die weftösterreichischen Länder verkündeten Grundrechte außer Wirksamkeit setzte. Wie sehr die Schöpfung einer neuen Verfassungsurkunde ausgeschlossen war, besagte der Satz, „daß zur Erreichung der entsprechenden öffentlichen Einrichtungen die Wege der Erfahrung eingeschlagen und die daraus abgeleiteten organischen Gesetze fortschreitend zu Stande gebracht werden sollten". Die 36 „Grundsätze für organische Einrichtungen in den Kronländern des österreichischen Kaiserstaates", welche gleichzeitig kundgemacht wurden, befaßten sich daher auch nur in ihren drei letzten Punkten mit der Vertretung des Volkes, und das, was sie verhießen, beschränkte sich auf berathende Versammlungen und Ausschüsse an der Seite der Bezirksämter, Kreisbehörden und Statthaltereien.

Die hier verheißenen berathenden Organe sind nie in's Leben gerufen worden. Aber auch abgesehen hievon fand sich ja schon in dem, was in Aussicht gestellt war, keine Spur von einer Theilnahme dieser Körperschaften an der Gesetzgebung und am allerwenigsten von der Existenz einer wie immer gearteten legislativen Volksvertretung im Centrum des Reiches. Mit Fug und Recht konnte daher die Bewegung des Jahres 1848 zur Erreichung constitutioneller Einrichtungen und einer das Reich umfassenden Volksvertretung als mit dem Patente vom 31. December 1851 überwunden und die absolute Monarchie als der factisch hergestellte Verfassungszustand angesehen werden.

Dieser Zustand behauptete sich fast ein volles Jahrzehnt hindurch, die Ereignisse des Jahres 1859 brachten aber auch einen Umschwung in den Verfassungsverhältnissen mit sich.

Schon das kaiserliche Manifest vom 15. Juli, welches den Abschluß des Friedens verkündigte, stellte „zeitgemäße Verbesserungen in Gesetzgebung und Verwaltung" in Aussicht und in dem Programme des neuen Ministeriums*) wurden ausdrücklich ständische Vertretungen der einzelnen Länder verheißen.

Von einer Reichsvertretung irgend welcher Art war aber noch nicht die Rede. Und es ist bezeichnend, daß, so rasch auch die Gesetzgebung in die verschiedensten Zweige der Verwaltung reformirend eingriff, es doch an der Energie gebrach, die Verfassungsreform auch nur mit dem Unterbaue autonomer Landeskörper zu beginnen.

Erst mit der am 5. März 1860 erfolgten Berufung des verstärkten Reichsrathes ward die Lösung der Verfassungsfrage in vollen Fluß gebracht. Wohl schloß die Berufung außerordentlicher Reichsräthe noch keine gesetzliche Neuerung in sich, da eine solche in dem Reichsrathsstatute von 1851 (§ 16, 37) vorgesehen war; der 5. März 1860 bildet aber deshalb einen Wendepunkt in unserem Verfassungsleben, weil die Berufung des verstärkten Reichsrathes von nun an perio-

*) Vergl. die „Wiener Zeitung" vom 22. August.

disch erfolgen und die Beiziehung von ernannten Vertrauensmännern nur mehr als ein Provisorium gelten sollte, bis die Wahl der außerordentlichen Reichsräthe aus den Landesvertretungen erfolgen könnte. Der verstärkte Reichsrath sollte in Hinkunft neben den auf Lebenslänge ernannten Mitgliedern aus 38 Mitgliedern der Landesvertretungen bestehen, die von der Krone aus einer Landtags-Terna auf die Dauer von sechs Jahren zu berufen waren. Die Functionen dieses Reichsrathes sollten außer der Betheiligung an der Feststellung des Budgets und an der Controle der Finanzgebarung sich auch auf die Gesetzgebung insoweit erstrecken, als ihm zwar nicht das Recht der Initiative, aber doch die Begutachtung von Regierungsentwürfen und der Vorlagen der Landesvertretungen zugewiesen war.

Es unterliegt nach dem Gesagten keinem Zweifel, daß von maßgebender Seite auch im Frühjahre 1860 das Schwergewicht der zu organisirenden Volksvertretung noch immer in die Landtage verlegt wurde; es ist aber bezeichnend, daß trotzdem, und zwar in erster Linie, von einer Centralvertretung nicht ganz Umgang genommen werden konnte. Jener Weg, welcher im Vormärz von der Reformpartei vorgeschlagen worden war, die Kreirung eines ständischen Centralausschusses ward jetzt, allerdings im Vereine mit einem von der Regierung berufenen Staatsrathe, von der Regierung in's Auge gefaßt.

Der verstärkte Reichsrath selbst trat am 31. Mai 1860 zur Prüfung des Staatsvoranschlages für 1861 zusammen und war bis zum September mit der Comitéberathung des Budgets befaßt. Schon während dieser Verhandlungen hatte das kaiserliche Handschreiben vom 17. Juli einen entschiedenen Schritt nach vorwärts gethan, indem es die „Einführung neuer Steuern und Auflagen, dann die Erhöhung der bestehenden Steuer- und Gebührensätze", endlich „die Aufnahme neuer Anlehen" von der Zustimmung des verstärkten Reichsrathes abhängig machte (den Fall der Kriegsgefahr allein ausgenommen) und hiemit den Reichsrath mit den Befugnissen einer Volksvertretung auf dem Gebiete des Budgetrechtes ausstattete. Allein der Reichsrath selbst ging noch weiter, indem in dem Schlußberichte zu seinem Finanzexposé (am 22. September) das Verlangen nach einer politischen Gesammtreform zum Ausdrucke gelangte. Einstimmig war der Ausschuß in seinem Votum, daß auf dem Gebiete des Staatshaushaltes nur in „organischer Regeneration der inneren Zustände" Ausweg und Heil gesucht werden könnte. Wenn sich auch des Weiteren ein Majoritäts- und Minoritätsvotum gegenüberstanden, von welchen das erstere die „Anerkennung der historisch-politischen Individualität der einzelnen Länder", das letztere die Ausgestaltung der Institution des verstärkten Reichsrathes als das nächste Ziel betonte, so war doch auch in ersterem die Existenz einer

Reichsvertretung, und zwar mit der Ausdehnung auf die ungarischen Länder, zugegeben. *)

Am 20. October ergingen endlich jene kaiserlichen Entschließungen, welche die staatsrechtliche Gestaltung der Monarchie endgiltig begründen sollten; sie sind hauptsächlich niedergelegt in dem Diplom von dem genannten Tage.

Das Octoberdiplom enthält nur wenige, aber folgenschwere Bestimmungen in vier Artikeln. „Von Uns und Unseren Nachfolgern wird das Recht, Gesetze zu geben, abzuändern und aufzuheben, nur unter Mitwirkung der gesetzlich versammelten Landtage, beziehungsweise des Reichrathes ausgeübt werden, zu welchem die Landtage die von Uns festgesetzte Zahl von Mitgliedern zu entsenden haben", lautet zunächst der erste Artikel und hiemit ist neben dem Grundsatze des Constitutionalismus, der Theilung der gesetzgebenden Gewalt, zugleich das Princip der territorialen Gliederung der Volksvertretung ausgesprochen, auf welchem unser ganzes Verfassungsrecht beruht.

Das Octoberdiplom hatte somit, obwohl es auch Ungarn beherrschen wollte, den Gedanken einer Centralvertretung nicht von sich zu weisen vermocht, nur hat es ihn Ungarn gegenüber, wie wir sofort sehen werden, schwächer zum Ausdrucke gebracht, als in Bezug zu den übrigen Ländern. Hierin lag indeß kein völliges Novum vor, denn auch die Märzverfassung hatte ja, wie wir oben ausgeführt, wenigstens provisorisch, eine legislative Sonderstellung Ungarns zugegeben; neu war in der Reihe der Verfassungscodificationen nur der Versuch, die Reichsvertretung aus einer einzigen Kammer, und zwar, so weit das Element der Wahl in Betreff kommt, aus einer Delegirtenversammlung der Landtage zu construiren. In den Kremsierer Verhandlungen war einmal, nämlich in Palacky's Entwurfe, eine solche Verbindung der Central- und Particulargewalten geplant gewesen, bis zur Formulirung in einer der Verfassungsurkunden war dieser Gedanke aber bisher noch nicht gediehen.

Zur reinen Verkörperung des föderalistischen Princips hat es

---

*) Die entscheidende Stelle des Majoritätsvotums lautet: „Die Kräftigung und gedeihliche Entwicklung der Monarchie erheischt — — — sowohl die Anerkennung und Begründung ihrer" (d. i. der Länder) „Autonomie in der Administration und inneren Legislation als auch die definitive Feststellung, Sicherung und Vertretung ihres gemeinsamen staatsrechtlichen Verbandes." Daß hiemit eine, wie immer geartete, Centralvertretung gemeint war, erhellt in diplomatischer Wendung aus der Rede des Majoritäts-Berichterstatters Graf Szécsen und mit voller Drastik aus jener des zweiten beredten Verfechters des Majoritätsvotums, des Grafen Clam. „Die Einheit," so heißt es hier, „findet ihre Grundlage und Garantie in der Heiligkeit, Macht und Autorität des Allerhöchsten Thrones und in der gemeinschaftlichen staatsrechtlich gesicherten Mitwirkung der Vertreter aller Länder an jenen Angelegenheiten, welche wegen ihres innigen und unzertrennlichen Zusammenhanges mit der europäischen Machtstellung der Monarchie den Grenzen der Landesautonomie entrückt sein und bleiben müssen."

indeß auch das Octoberdiplom nicht gebracht. Schon das Element durch die Centralgewalt ernannter Mitglieder mußte centralistisch wirken. Aber auch abgesehen hievon, auch so weit der Reichsrath eine Delegirtenversammlung der Landtage war, erschien er nicht als eine Vertretung gleichberechtigter, verbündeter Factoren, sondern als eine Vertretung des Reiches im Ganzen. Durch ein kais. Handschreiben im Nachhange zu dem Diplome war die Gesammtzahl der gewählten Reichsräthe mit 100 fixirt worden. Die Vertheilung dieser Zahl auf die einzelnen Länder sollte allerdings erst später erfolgen, so viel stand aber sofort fest, daß die Beschickung des Reichsrathes Seitens der einzelnen Landtage nicht durch eine gleiche Zahl von Delegirten für jedes Land geschehen, sondern daß die „Ausdehnung, Bevölkerung und Besteuerung" der einzelnen Länder als Maßstab der künftigen Gruppirung gelten sollte. Neben der Vertretung der historischen Individualitäten schlägt somit jene der Interessen durch; nur ist die Möglichkeit ausgeschlossen, die historischen Individualitäten ganz unberücksichtigt zu lassen und die Reichsvertretung in irgendeinem Falle mit Umgehung der Landtage aus der Bevölkerung selbst zu bilden.

Diesem Delegirtentage wies nun das Diplom im Allgemeinen alle Gegenstände der Gesetzgebung zu, welche sich auf Rechte, Pflichten und Interessen beziehen, die allen Königreichen und Ländern gemeinschaftlich sind, und „namentlich" das Münz-, Geld- und Creditwesen, die Zölle und Handelssachen, die Grundsätze des Zettelbank-, Post-, Telegraphen-, Eisenbahnwesens, die Militärpflichtigkeit und die Uebung der parlamentarischen Finanzrechte. Alle in diesen Punkten nicht enthaltenen Gegenstände sollten den Landtagen vorbehalten bleiben.

Um die Tragweite dieser Abgrenzung hat sich der politische Streit Jahre hindurch bewegt. Von der einen Seite wurde behauptet, daß die Competenz des Reichsrathes in Art. II des Diploms durch die „namentliche" Aufzählung seiner Agenden taxativ beschränkt sein müsse, weil es sonst keinen Sinn gehabt hätte, den Landtagen die Competenz allgemein in allen übrigen Punkten zuzusprechen. Von der anderen Seite wurde auf den Wortlaut des Art. II gepocht; unmittelbar nach dem allgemeinen Grundsatze könne die „namentliche" Aufzählung der Agenden nur die Bedeutung einer Exemplification besitzen, die den Landtagen vorbehaltenen Angelegenheiten seien daher solche, welche dem Reichsrathe entweder nicht namentlich zugewiesen oder überhaupt nicht Sache gemeinsamen Interesses seien. Den Kreis der gemeinsamen Interessen zu beschreiben, sei der Ausführungsgesetzgebung zu dem Diplome überlassen gewesen und die Competenz des Reichsrathes habe daher erst hier ihre Begrenzung erhalten können.

Nach unserer Ansicht ist die Lösung der Widersprüche des Diploms oder richtiger die Correctur der unklaren Fassung des Art. III in keiner der hier gekennzeichneten Richtungen ganz gegeben. So viel erscheint auch uns richtig, daß die „namentliche" Aufzählung der Reichs-

rathsagenden in Art. II des Diploms nicht als taxative Beschränkung gelten konnte; sie sollte vielmehr nur bedeuten, daß die bezeichneten Gegenstände jedenfalls der Reichsrathscompetenz zu verbleiben hätten, wie auch in dem zu erlassenden Reichsrathsstatute der Kreis der gemeinsamen Angelegenheiten umschrieben werden möchte. Dem Reichsrathsstatute war es sicherlich unbenommen, die Competenz des Reichsrathes innerhalb des Kreises gemeinsamer Interessen noch über die „namentlich" bezeichneten Gegenstände hinaus zu ziehen, aber deshalb war der Artikel III des Diploms noch lange nicht gegenstandslos. Er enthielt das fundamentale Princip, daß die sachlich zu beschränkende Competenz jene des Reichsrathes war und daß die undefinirbare Fülle der Gesetzgebung im Schoße der Landtage ruhte. Das Reichsrathsstatut hatte die Agenden des Reichsrathes taxativ zu formuliren, die Competenz der Landtage aber durfte nach dem Octoberdiplome in dieser Weise nicht abgegrenzt werden. Die Landtage sollten die ursprünglichen Träger der Mitwirkung an der Gesetzgebung sein, die Macht des Reichsrathes sollte, so bedeutend sie auch werden mochte, immer eine abgeleitete bleiben.

Nur diese principielle Abgrenzung der Competenzen steht mit der Bildung des Reichsrathes aus den Landtagen im Einklange; der Reichsrath des Octoberdiploms war, so weit er als Volksvertretung erschien, eine Delegirtenversammlung der Landtage und daher konnte seine legislative Competenz nur eine abgeleitete sein. Von diesem Standpunkte aus hat das Diplom auch eine Competenzerweiterung des Reichsrathes von Fall zu Fall zugegeben, wenn nämlich ein Landtag die Uebertragung einer seiner Aufgaben auf die Centralvertretung beantragen sollte. Es war die Möglichkeit einer weiteren Centralisation von allen Seiten aus gegeben, nur mußte die Initiative hiezu von den einzelnen Ländern ausgehen.

Das Octoberdiplom hatte somit eine Reichsvertretung im weitesten Umfange des Reiches geschaffen; aus allen Landtagen, aus jenem Ungarns wie aus jenem Schlesiens oder Salzburgs, sollte die Reichsvertretung hervorgehen, und vermöge der principiellen Gleichberechtigung aller Länder griff die Competenz des Reichsrathes zunächst in allen Ländern, in Ungarn wie in den kleinsten der österreichischen Territorien, in gleicher Weise durch. Um ein Beispiel herauszugreifen, so war es nach dem Diplome unzweifelhaft, daß die einheitliche Legislative des Reiches in Sachen des Zoll- und Handelswesens oder rücksichtlich der Wehrpflicht in Ungarn ebenso ausschließlich competent war, als in der Bukowina oder in Istrien.

Wenn das Octoberdiplom hienach von der Voraussetzung ausging, daß die geschichtliche Entwicklung alle Länder der Monarchie bis dahin schon in einen legislativen Nexus gebracht hatte, so anerkannte es aber ebenso entschieden, daß die Verbindung mit dem Centrum noch nicht für alle

Länder gleich weit entwickelt worden war. Seit einer langen Reihe von Jahren, sagt das Diplom, hatte für die Länder, welche nicht zur ungarischen Krone gehörten, eine gemeinsame Behandlung und Entscheidung auch in Betreff solcher Gegenstände der Gesetzgebung stattgefunden, welche von nun an nicht der ausschließlichen Competenz des gesammten Reichsrathes zukommen sollten. In diesen Fällen die landtägliche Competenz anzurufen, wäre eine Rückbildung des Processes der Staatsentwicklung gewesen; es mußte daher ein Organ gefunden werden, um die außerhalb Ungarns längst begründete Interessengemeinschaft zum verfassungsmäßigen Ausdrucke zu bringen. Aus diesem Grunde ward es (Art. III) der Krone vorbehalten, auch solche Gegenstände, welche bisher für die Länder außerhalb der ungarischen Krone gemeinsam gewesen waren, künftighin durch den Reichsrath unter Zuziehung der Reichsräthe der betreffenden Länder behandeln zu lassen. Es ist dies jene Bestimmung, welche trotz der föderalistisch-unitarischen Structur des Diploms auch den Dualismus Oesterreich-Ungarns zur Geltung gebracht und welche aus unscheinbaren Anfängen heraus das österreichische Parlament zum Leben entwickelt hat.

Hienach stand es dem Monarchen zu, die Competenz der nicht ungarischen Landtage von Fall zu Fall zu beschränken; so weit eine Gemeinsamkeit der Interessen historisch nachweisbar war, konnte ein Gegenstand der Gesetzgebung durch die Initiative des Monarchen aus der Landtagssphäre vor das Forum des Reichsrathes gezogen werden. Allein, und hierin zeigt sich das Mangelhafte der Institution, zu einer organischen Einrichtung war man hiedurch nicht gelangt. Für die Vertretung der gemeinsamen Interessen der nicht-ungarischen Länder war ein eigener Vertretungskörper nicht geschaffen worden und noch weniger ein Vertretungskörper mit gesicherter Regelmäßigkeit seiner Wirksamkeit. Es war dem Ermessen des Monarchen überlassen, von Fall zu Fall die Reichsraths- oder die Landtagscompetenz zu statuiren, eine Garantie dafür, daß die historisch erwachsene, legislative Einheit der österreichischen Länder auch künftig in parlamentarischen Formen gewahrt werden sollte, war mit nichten gegeben.

Um das entscheidende Urtheil über das Octoberdiplom zu sprechen, bedurfte es vor Allem der Erlassung der Landesordnungen und des Reichsrathsstatutes. Das Letztere sollte nach dem kaiserlichen Handschreiben an den Ministerpräsidenten die Zusammenfassung aller über den Reichsrath erflossenen Verordnungen sein. Bei dieser Gelegenheit wäre die Stellung des Reichsrathes wahrscheinlich in manchen Punkten in's Klare gebracht worden, welche nach dem Diplome noch verschiedene Deutung erfuhren, so gewiß auch hinsichtlich der Frage, ob die Mitwirkung in legislativen Angelegenheiten eine lediglich berathende (im Gegensatze zu der Zustimmung zu finanziellen Maßnahmen) oder eine beschließende sein sollte.

Von den Landesordnungen wurden vier erlassen; sie enthielten überraschender Weise eine taxative Aufzählung der Landtagsagenden und ließen demnach auch für den Reichsrath eine geänderte Competenz erwarten. Das Reichsrathsstatut, welches diese Lösung bringen sollte, wurde aber gleich den Landesordnungen der Mehrzahl der Länder von den Schöpfern des Octoberdiploms nicht mehr zum Schlusse geführt; der Ministerwechsel vor Weihnachten 1860 brachte andere Männer an das Ruder.

Am 23. December 1860 wurde das vielberufene Rundschreiben des Staatsministers Schmerling an die Statthalter veröffentlicht, welches die Grundzüge der zu schaffenden Verfassung enthielt.

Schon hier war es ausgesprochen, daß die Volksvertretung über das im Octoberdiplom festgestellte Niveau erhoben werden sollte. Kraft kaiserlicher Ermächtigung hatte in den Landesstatuten hinsichtlich der Zusammensetzung der Landtage das Princip der Interessenvertretung auf Grundlage unmittelbarer Wahl und eines ausgiebigen Rechtes der Wahl und Wählbarkeit und rücksichtlich der Befugnisse der Landesvertretung das Recht der Initiative und der Oeffentlichkeit der Verhandlungen Platz zu finden. Daraus ergab sich als natürliche Folge, daß der Reichsrath ähnlicher, die Bedeutsamkeit dieser Körperschaft erhöhender Qualitäten bedürfe.

Die Lösung der Aufgabe erfolgte mit dem Patente vom 26. Februar 1861 und den im Anschlusse an dasselbe erlassenen Staatsgrundgesetzen.

Das Februarpatent selbst kündigt sich nur als die Durchführung des Octoberdiploms an und bezeichnet es als seine Aufgabe, die bestimmte Ordnung und Ausübungsform zu schaffen, deren das im Diplom gewährleistete Mitwirkungsrecht an der Gesetzgebung bedurfte. Die am 26. Februar kundgemachten Grundgesetze überschreiten auch in der That extensiv nicht das Gebiet, welches das Octoberdiplom offen gelassen, an die Stelle des in Aussicht gestellten Reichsrathsstatutes und der Landesstatute des Diploms treten nur das Grundgesetz über die Reichsvertretung und die Landesordnungen. Die Februargesetzgebung hat somit die Idee der Reichsvertretung aus dem Octoberdiplom übernommen, sie hat derselben aber nicht nur eine bestimmtere Ausgestaltung, sondern auch eine energischere Betonung gegeben.

Der „gesammte" Reichsrath umfaßt, wie nach dem Diplom, die gesammte Monarchie und, wie der räumliche Wirkungskreis, so ist auch die gegenständliche Competenz nahezu wörtlich unverändert geblieben. Wo sich eine Ausdehnung der Competenz nachweisen läßt, ist es nur eine Erweiterung des constitutionellen Budgetrechtes der Krone gegenüber, nicht aber eine Stärkung der Centralgewalt durch Herabdrückung der Landtagscompetenz.

Neben diesem „gesammten" Reichsrathe kennt das Grundgesetz

des Februar aber auch einen „engeren“ Reichsrath, der aus den Reichsrathsmitgliedern ohne die Vertreter der ungarischen Länder besteht, und hier ist unseres Erachtens eine einschneidende Abweichung von den Principien des October vorhanden.

Nach letzteren hatte, wie wir gesehen, eine gemeinsame Behandlung der den nicht-ungarischen Ländern seit langer Zeit gemeinsamen Angelegenheiten nur dann stattzufinden, wenn der Fall der Gemeinsamkeit von der Krone statuirt wurde, in dem Februarpatente aber ist dem „engeren“ Reichsrathe nicht eine Thätigkeit von Fall zu Fall, sondern eine von vorneherein bestimmte nothwendige Function im gesetzgebenden Organismus zugewiesen. Und dieser engere Reichsrath sollte zu seiner Competenz alle jene Aufgaben zählen, welche nicht entweder einerseits dem gesammten Reichsrathe oder andererseits den Landtagen ausdrücklich vorbehalten waren, die Fülle der legislativen Gewalt war somit nunmehr für die österreichischen Länder grundsätzlich den Landtagen entzogen und in die Hand des engeren Reichsrathes gelegt.

Hiemit tritt ein dualistischer Zug in den ganzen Verfassungsbau, welcher dem Octoberdiplom in dieser Schärfe entschieden fremd ist. Es mochte mit dem Sinne des Octoberdiploms noch verträglich sein, den engeren Reichsrath zu einem continuirlich wirkenden Factor im Verfassungsleben zu erheben, allein dann hätte wenigstens dessen Competenz gleich jener des gesammten Reichsrathes auf bestimmte Gegenstände beschränkt werden müssen. Die Landtage mußten im Sinne des Diploms stets die ursprünglichen Träger der Mitwirkung an der Gesetzgebung bleiben; die Competenz des engeren Reichsrathes konnte wie jene des gesammten Reichsrathes nur eine abgeleitete sein.

Ja noch mehr, eine Verfassunggebung, welche sich innerhalb der Grenzlinie des Diploms bewegen wollte, war nicht nur gebunden, die Competenz des engeren Reichsrathes auf bestimmte Gegenstände zu beschränken, sondern sie konnte auch den Kreis der den außerungarischen Ländern gemeinsamen Angelegenheiten nur so weit ziehen, als sich eine solche Gemeinsamkeit im Laufe der Geschichte bisher schon entwickelt hatte. War bisher von der absoluten Gewalt ein Gegenstand gemeinsam behandelt worden, so sollte es auch fürderhin in den neuen constitutionellen Formen bei der gemeinsamen Behandlung bleiben, es war aber nicht möglich, eine solche Gemeinsamkeit durch das Reichsrathsstatut neu zu schaffen.

Mit dieser Competenzverrückung zu Gunsten des engeren Reichsrathes steht es vollkommen im Einklange, daß die Entscheidung von Zweifeln über die Competenz des engeren Reichsrathes gegenüber einem einzelnen Landtage dem Kaiser nur auf Antrag des Reichsrathes und nicht auch des Landtages anheimgestellt, daß ferner die Devolution der Landtagscompetenz auf den Reichsrath nunmehr nur von Seite eines der westösterreichischen Landtage und nur auf den engeren Reichsrath in Aussicht genommen ist.

Das Grundgesetz des Februar hat sich also, dies scheint uns festzustehen, äußerlich enge an das Octoberdiplom angeschlossen, aber dessen Boden doch mehrfach verlassen. Und wo das Letztere geschieht, dort ist es nicht so sehr der Fall, um etwa centralistische Tendenzen Ungarn gegenüber zur Geltung zu bringen, als vielmehr, um die legislative Einheit der cisleithanischen Länder zu bewahren und zu entwickeln.

In diesem engeren Kreise ist es der Februarverfassung auch gelungen, den Reichsgedanken in der Volksvertretung zu verwirklichen. Mit der sieghaften Ausgestaltung des engeren Reichsrathes ist aber, gewiß sehr gegen den Willen der Schöpfer der Februarverfassung, der Grund zu jenem Dualismus der Volksvertretung gelegt worden, welcher die jetzige Verfassungsform Oesterreich-Ungarns erfüllt.

Das zweifache Bestreben, an das Octoberdiplom anzuknüpfen und den Verfassungsbau über dasselbe hinaus zu entwickeln, verläugnet sich auch in der Zusammensetzung des Reichsrathes nicht.

Beibehalten ist die Norm des Octoberdiploms, nach welcher der Reichsrath sowohl aus ernannten als aus gewählten Mitgliedern besteht und daß, so weit der Reichsrath durch Wahl in regelmäßiger Weise gebildet wird, diese Wahl durch und aus den Landtagen erfolgt. Allein abgesehen von jeder anderen Erwägung belehrt schon jenes Patent vom 26. Februar, welches den ständigen und verstärkten Reichsrath auflöst, darüber, daß in dem Reichsrathe nicht der in dem berührten Handschreiben an den Ministerpräsidenten vom 20. October vorgesehene, sondern ein neuer Vertretungskörper in's Leben tritt.

So sehen wir denn vor Allem das Zweikammersystem eingeführt, welches das Octoberdiplom nicht kennt, und es sind dabei nicht blos jene Elemente in zwei Kammern auseinandergelegt, welche sich in dem Reichsrathe des Diploms in einer Kammer vereinigt vorfinden, sondern es sind auch ganz neue Elemente in das politische Leben eingeführt. Wohl ist auch das neue „Herrenhaus“ im Wesen eine Notabelnkammer, da das Recht der Krone, Mitglieder auf Lebensdauer zu ernennen, unbeschränkt ist, aber neben dem im Diplom allein bekannten Ernennungsprincipe findet sich nunmehr auch jenes der Virilität und der Erblichkeit.

Vor Allem ist die erbliche Pairie, welche in den großjährigen Häuptern jener inländischen, durch ausgedehnten Grundbesitz hervorragenden Adelsgeschlechter, denen der Kaiser die erbliche Reichsrathswürde verleiht, jetzt geschaffen wird, ein vollständiges Novum.

Desgleichen soll das „Haus der Abgeordneten“ wie nach dem Diplom allerdings auch nach dem Februarpatente regelmäßig aus der Wahl der Landtage hervorgehen, allein diese Wahl ist eine von vorneherein gebundene, indem die Reichsrathsabgeordneten von den Landtagen nach einem bestimmten Vertheilungsmodus den einzelnen Landtagscurien, beziehungsweise Landtagsgruppen entnommen werden müssen. Das Princip der Vertretung der Landtage als solcher ist somit gebro-

chen und dem der directen Wahl genähert, ja selbst die directe Wahl, welche durch das Octoberdiplom ausgeschlossen ist, wird für den Fall vorbehalten, wenn die Beschickung des Reichsrathes Seitens eines Landtages nicht zu Stande kommt, und damit ist der Grundsatz neuerdings negirt, welcher die Landtage zu den ursprünglichen Trägern der Mitwirkung an der Gesetzgebung macht.

Wie der Keim des Dualismus, so lag demnach auch jener der directen Wahl in der Februarverfassung vor und es ist daher sehr begreiflich, daß die Verfassungsbestimmmung, welche, das Recht der Volkswahl im Principe anerkennend, das Landtags- und Reichsrathsmandat nur aus Opportunitätsgründen verknüpfte, nicht die Kraft besaß, sich gegen den Ansturm der auf ein direct gewähltes Parlament lossteuernden Parteien zu behaupten.

Wenn die Aufgabe des Februarpatentes aber darin bestand, zwischen verschiedenen Systemen zu vermitteln und sowohl dem Verlangen nach einem direct gewählten Volksparlament als dem Anspruche auf Wahrung des Länderindividualismus zu genügen, dann hat das Grundgesetz über die Reichsvertretung seine Aufgabe meisterhaft gelöst. War die bezeichnete Voraussetzung eine zwingende, dann wird dem Februarpatente von keiner Seite die Anerkennung vorenthalten werden können, daß es in der Hauptsache alle Vortheile der Wahl aus den Landtagen zu wahren wußte, ohne jene der Volkswahl zu opfern.

Und auch abgesehen hievon stehen wir keinen Augenblick an, die Beibehaltung der indirecten Reichsrathswahl aus den Landtagen unter den gegebenen sachlichen Verhältnissen für einen Act wahrhaft staatsmännischer Einsicht und Mäßigung zu erklären. Wenn die Reichsvertretung neben einer Vielheit von Landesvertretungen tagen sollte, dann war es die nächste Aufgabe einer Verfassung, welche das Ganze im Auge behielt, Bürgschaften zu schaffen für die innere Einheit der vielgliedrigen Legislative, und zwar durch die organische Verknüpfung der Reichs- und Landesvertretungen den Competenzstreit der naturgemäß rivalisirenden centralen und localen Vertretungskörper im Keime zu ersticken. Dieser Gedanke mußte einer Verfassung sehr nahe liegen, welche sich selbst ausdrücklich als den Complex der Grundgesetze des Reiches und der Länder bezeichnete, und es war damit die Rücksicht eng verbunden, vermeidbare Wahlen auch wirklich zu vermeiden. Die Jugendzeit des Constitutionalismus wurde auf diese Weise vor der Gefahr behütet, die von Gegensätzen aller Art ohnehin zerrissene Bevölkerung durch sich häufende Wahlen in fortwährende Bewegung zu setzen und das Interesse an dem Wahlacte durch das verwirrende Schauspiel concurrirender Wahlen zu unterdrücken.

Wurde die Reichsvertretung somit durch das Gesetz ihres Entstehens gehindert, überwuchernd in die Landtagssphäre einzugreifen, so war das Februarpatent doch andererseits, wie wir schon gesehen, ebenso weit entfernt, den Reichsrath von den Landtagen in seiner Existenz

oder Zusammensetzung vollständig abhängig zu machen. Die Existenz und Vollzähligkeit der Reichsvertretung war auch im Falle der Nichtbeschickung durch die Landtage sichergestellt durch die subsidiär in Aussicht genommenen directen Wahlen, und die Vertretung aller Parteien und Interessen im Reichsrathe war von dem Willen der Landtagsmajoritäten wenigstens insoferne unabhängig gemacht, als die Abgeordnetenzahl jedes Landes nach Interessengruppen und Landestheilen zerlegt war und die Wahl zwar durch den Landtag, aber aus der Mitte der Curien und Gruppen erfolgen sollte.

Sollte der Reichsrath allen diesen Rücksichten genügen, sollte er auch äußerlich die Landtage überragen und wie ein direct gewähltes Parlament in seiner Zusammensetzung nicht nur die Ländereinheiten, sondern auch die kleinsten Ländertheile wiederspiegeln, dann war es natürlich, daß das Februarpatent über jene Mitgliederzahl weit hinausgriff, welche in dem Octoberdiplom, wenn auch nicht ausdrücklich normirt, so doch allem Anscheine nach gedacht war. „Im Nachhange des Diploms" war durch ein kaiserliches Handschreiben an den Ministerpräsidenten die Zahl der von den Landtagen zu entsendenden Mitglieder des Reichsrathes auf 100 erhöht worden; das Februarpatent hat diese Zahl mehr als verdreifacht und die Abgeordnetenzahl auf 343 fixirt, 223 Abgeordnete sollten auf die Länder des engeren Reichsrathes, 120 auf die Länder der ungarischen Krone entfallen.

Was die Vertheilung der Abgeordnetenzahl auf die einzelnen Landtage anbelangt, so wollte das Grundgesetz des Februar, wie der authentische Commentar zu demselben*) sagt, nur jene Grundsätze verwirklichen, welche in dem wiederholt erwähnten Octoberhandschreiben ausgesprochen waren, nämlich die „Ausdehnung, Bevölkerung und Besteuerung" der Länder zum Vertheilungsmaßstab nehmen.

Zu diesem Zwecke wurde daher zunächst auf die alte, von der Verwaltung soeben erst aufgegebene Kreiseintheilung zurückgegriffen und hiemit das Moment der Ausdehnung insoferne zur Geltung gebracht, „als die größeren Länder durchgängig in eine beträchtliche Zahl von Kreisen zerfielen, während die kleineren selbst nur Kreise vorstellen." Jede der auf diese Weise gewonnenen Gebietseinheiten und jede Landeshauptstadt sollte mindestens einen Vertreter erhalten; diese Vertretung sollte aber potenzirt werden, sobald das Moment der Bevölkerung oder Besteuerung mit Gewicht in die Wagschale fiel. Dies galt rücksichtlich der Bevölkerung als gegeben, wenn die Bewohnerzahl eines Territoriums die Ziffer von 200.000 überschritt, und zwar sollte für jeden weiteren Zuwachs der Bevölkerung bis zu je 100.000 Bewohnern die Vertretung um je einen Abgeordneten wachsen. Auf Grund überwiegen-

*) In der „Wiener Zeitung" vom 27. Februar 1861, angeblich aus Perthaler's Feder.

der Steuerlast endlich sollten alle deutschen Bundesländer ohne nähere Unterscheidung eine stärkere Vertretung in der Art erhalten, daß jeder Gebietseinheit in dieser Ländergruppe aus diesem Grunde ein Vertreter mehr zuerkannt wurde.

Es entfielen in Folge dieser Abwägung der Interessen auf die vier kleinsten Länder (Triest, Görz, Istrien, Vorarlberg) je 2, auf Salzburg 3, Kärnten, Bukowina, Dalmatien je 5, Krain und Schlesien je 6, Tirol und Oberösterreich je 10, Steiermark 13, Niederösterreich 18, Lombardo-Venedig 20, Galizien 38, Böhmen 54 Abgeordnete. Ob die Vertheilung in allen Einzelheiten mit den angenommenen realen Grundlagen stimmte, dies wollen wir hier nicht untersuchen; gewiß ist aber das Eine, daß die größte Schwierigkeit bei der Verknüpfung der Idee der Länderautonomie mit jener der Reichseinheit, die Bewahrung der kleinen Länderindividuen vor der Erdrückung durch die großen Königreiche, glücklich überwunden war.

Das zweite Problem, die Gliederung der Gesammtzahl der Abgeordneten der einzelnen Landtage nach Curien und Gruppen, ist nicht in dem Grundgesetze über die Reichsvertretung selbst, sondern in einem Anhange zu den einzelnen Landesordnungen gelöst worden; das Resultat gehört aber nichtsdestoweniger in den Rahmen dieser Darstellung.

Mit Ausnahme des Triester Landtages, welcher seine zwei Abgeordneten in einem Wahlgange zu wählen hatte, sollte das Plenum aller anderen Landtage die Wahl aus 2, 3, 4 oder 5 Curien vollziehen, je nachdem die zu wählenden Reichsrathsabgeordneten und die Landtagsmitglieder einer bestimmten Interessengruppe mehr oder minder zahlreich waren. In den großen Ländern (Galizien, Böhmen, Mähren, Oesterreich unter und ob der Enns, Steiermark) war der Landtag zu diesem Zwecke in die fünf Curien der Großgrundbesitzer und Träger von Virilstimmen, der Hauptstadt, der Handelskammern, der Städte und endlich der Landgemeinden zerlegt; in den übrigen Ländern, welche die Elemente für fünf selbstständige Curien nicht besitzen, war in verschiedenen Combinationen eine Zusammenziehung in 4, 3 oder sogar nur 2 Curien erfolgt, aber die Sonderung von Stadt und Land, die Trennung des großen Grundbesitzes von der Bauernschaft kam als leitendes Princip selbst in den kleinsten Ländern zum Ausdrucke.

Mit dieser grundsätzlichen Curienwahl war durch die Februarverfassung der große politische Gedanke der Vertretung aller socialen Schichten im Reichsrathe verwirklicht, welcher in dem Octoberdiplom hinter der Idee der Länderautonomie vollständig zurückgetreten war. So wie die Landtage des Februar an die Stelle der alten Ständevertretung jene der Interessen gesetzt hatten, so sollte in dem Reichsrathe jede Interessengruppe zur Vertretung gelangen, welche in einem Landtage zur Erscheinung kam.

Hiebei blieb aber die Februarverfassung nicht stehen. So wie die

Majorisirung einer socialen Minorität ausgeschlossen war, so sollte auch die Majorisirung eines Landestheiles durch den anderen unmöglich gemacht werden. In den größeren Ländern erfolgte daher durchwegs in der Curie der Städte und Landgemeinden noch eine weitere Sonderung, nämlich nach territorialen Rücksichten, und zwar zerfielen diese Curien in Nieder- und Oberösterreich in 2, Steiermark 3, Böhmen 11, Mähren 6, in Galizien endlich die Stadtcurie in 5, die Landcurie in 14, in Tirol die erstere in 2, die letztere in 3, in Dalmatien die letztere in 3 Gebiete. *) Auch innerhalb der Länder ward somit dem Individualismus sein Recht, und es ist klar, daß hier wie durch die Curien indirect überdies noch ein anderes, wichtiges Interesse seine Wahrung fand, welches direct nicht zur Geltung gebracht werden konnte, nämlich jenes der nationalen Minoritäten. Wo die Volksstämme in scharfer geographischer Trennung von einander leben, mußte die Gruppenwahl die örtlich zusammengedrängte Minderheit zur Anerkennung bringen; wo die Stämme sich nicht räumlich trennen, sondern nur social eine verschiedene Lagerung haben, mußte die Curienwahl verhindern, daß die die höheren Bevölkerungsschichten füllende nationale Minorität in den fremdsprachigen Massen verschwinde.

Die Februarverfassung hat diesen richtigen Gedanken der Gruppenwahl nur nicht in alle seine Consequenzen verfolgt und bei der Curie der Großgrundbesitzer z. B. eine Gliederung auch dort nicht versucht, wo sie leicht möglich, ja durch das Beispiel der Landtagswahlordnung nahegelegt war. Hiedurch, dies läßt sich nicht bestreiten, ist die Schaffung der entscheidenden Majoritäten vielfach von wenigen Stimmen abhängig geworden und damit die Macht des Zufalls ebenso zu schädlicher Steigerung als der Einfluß außerhalb der Wählerschaft liegender Factoren zu störendem Einfluß gelangt.

Der Gedanke der Interessenvertretung hat vielfache Anfechtung erfahren, es ist desgleichen wiederholt und lebhaft bestritten worden, daß die gerechte Würdigung aller einschlägigen Interessen der Februarverfassung wirklich gelungen sei. So viel scheint uns aber unzweifelhaft, daß die Februarverfassung in der Zusammensetzung des Reichsrathes einen energischen Schritt nach vorwärts gethan hat, um dem Reichsrathe den Charakter einer Volksvertretung zu verschaffen, und daß die Construction des Reichsrathes aus den Landtagen nach einem durchdachten System zu einem kunstvollen Bau gegliedert ist.

Mit dieser Erweiterung der Basis ging die Erhöhung der Befugnisse und Wirksamkeit des Reichsrathes Hand in Hand. Von der Schaffung des engeren Reichsrathes und der Competenzverrückung zu Gunsten desselben haben wir gesprochen. Es erübrigt nun nur noch, kurz der Veränderung der virtuellen Befugnisse zu gedenken.

Nach dem Grundgesetze des Februar ist die Mitwirkung des

*) Hiebei kommt noch in Betracht, daß in den größten Ländern, wie wir eben gesehen, die Hauptstadt eine eigene Curie bildete.



Reichsrathes an der Gesetzgebung zweifellos eine „beschließende" und der Streit über „Mitwirkung" und „Zustimmung" des Octoberdiploms ein müßiger geworden. Eine belangreiche Einschränkung der Reichsrathsbefugnisse war nur in dem vielberufenen § 13 gegeben, wecher dem Verordnungsrechte der Regierung zur Zeit, in welcher der Reichsrath nicht versammelt blieb, eine durchgreifende Macht verlieh, wie sie in keiner der früheren Verfassungen eingeräumt war.

Der Einfluß auf die Gesetzgebung sollte ferner nicht nur ein abwehrender sein, sondern es war der Reichsvertretung durch das Recht der Initiative auch die Möglichkeit gegeben, der Gesetzgebung neue Impulse zu verleihen. Für die Form der Verhandlungen war das Recht der Oeffentlichkeit und das Recht der Regierung, an den Verhandlungen theilzunehmen, anerkannt. Die Periodicität der Berufung des Reichsrathes, welche indirect schon durch das Diplom normirt war, wurde jetzt für jedes Jahr ausdrücklich festgestellt und der praktischen Lösung vorbehalten blieb nur die Frage, ob die jährliche Berufung blos für den gesammten oder auch für den engeren Reichsrath bindend zugegeben war.

Was das Octoberdiplom nur in den Grundzügen entworfen, das Institut einer österreichischen Reichsvertretung, das war somit in dem Grundgesetze des Februar so weit ausgebaut worden, daß der Schritt zur Berufung der Reichsvertretung gethan werden konnte. Dieser Schritt nun wurde von den Schöpfern des Februarpatentes auch gethan und dieser Schritt bildet einen Wendepunkt in der österreichischen Verfassungsgeschichte seit 1848, welchem kaum ein zweiter an Bedeutung gleichkommt. Mit diesem Schritte ist die österreichische Verfassungsfrage wirklich in Fluß gekommen, denn diesmal war zum ersten Male eine Verfassung von dem Papiere hinweg in's Leben hinübergeführt worden. Von diesem Augenblicke an ist das Institut der Volksvertretung in Oesterreich ernsthaft nicht mehr in Frage gezogen worden und hat eine Volksvertretung thatsächlich immer getagt. An dem Institute der Reichsvertretung hat wohl noch mancher Angriff und auch mit Erfolg stattgefunden, die Wirksamkeit des Reichsrathes selbst ist vorübergehend sistirt worden, eine grundsätzliche, absolute Negation eines über die Ländereinheiten hinausreichenden centralen Vertretungskörpers hat aber das Feld nicht mehr zu behaupten vermocht.

In den ersten Tagen des April 1861 versammelten sich die Landtage Oesterreich-Ungarns bis auf jene Siebenbürgens und Lombardo-Venedigs, für welche es noch an der Existenzbasis fehlte.

Die Beschickung des auf den 29. April einberufenen Reichsrathes war natürlich in allen Landtagen der wichtigste Berathungsgegenstand.

In den außerungarischen Landtagen kam bis auf jenen Istriens die Entsendung der Reichsrathsabgeordneten sofort zu Stande und auch in Istrien ward die Beschickung des Reichsrathes nach der Auflösung des Landtages von der neugewählten Vertretung vorgenommen.

Hingegen scheiterte in Lombardo-Venedig der Versuch vollständig, die Beschickung des Reichsrathes durch eine Art directer Wahlen, nämlich durch von den Congregationen auf Grund von Gemeindevorschlägen gewählte Abgeordnete zu bewirken. Lombardo-Venedig blieb ein im österreichischen Reichsrathe unvertretenes Land. Desgleichen war die Vertretung Tirols sofort eine unvollständige, weil die meisten Abgeordneten aus Wälschtirol dem Landtage ferne geblieben waren und daher die Wahlen nicht aus allen Gruppen vollzogen werden konnten.

In den Ländern der östlichen Reichshälfte endlich, und das war von entscheidender Wichtigkeit, kam die Beschickung des Reichsrathes in der ersten Session nirgends zu Stande. Siebenbürgen war hiezu gar nicht aufgefordert worden, der croatische Landtag lehnte die Wahl ausdrücklich ab und der ungarische Landtag kam nicht einmal dazu, zu der Frage besonders Stellung zu nehmen. Die beiden Adressen des Landtages und die bezüglichen königlichen Rescripte berührten blos die Frage der Rechtsbeständigkeit der ungarischen und österreichischen Verfassung und der „abgerissene Faden der Unterhandlungen" machte eine Verhandlung über die Reichsrathsbeschickung vollends unmöglich.

Als der Reichsrath am 29. April zu seiner ersten Session zusammentrat, drängte sich die Frage seiner Competenz unabweisbar an ihn heran; wie sehr man ihr auch auszuweichen suchte, sie ward bei jedem Berathungsgegenstande neu gestellt. Der Reichsrath war einberufen worden ohne Bezeichnung, ob er der engere oder der gesammte sein sollte, die Thronrede vom 1. Mai stellte Vorlagen in Aussicht, welche in beide Competenzen eingriffen, und desgleichen wurden von dem Staatsministerium am 11. Mai Vorlagen von beiderlei Art dem Abgeordnetenhause angekündigt. Allein schon bei der Berathung des Immunitätsgesetzes (am 27. Mai) wurden aus dem Hause selbst heraus Zweifel an der Competenz erhoben und der Versammlung sogar der Charakter des engeren Reichsrathes abgesprochen. Am 5. Juni endlich, als die Frage der Ministerverantwortlichkeit durch die parlamentarische Initiative zur Verhandlung kam, erklärte die Regierung, es sei wohl der „gesammte Reichsrath einberufen worden, seine Constituirung aber erst so weit gediehen, daß er als der engere anerkannt werden könne".

Der Drang der Umstände nöthigte aber die Regierung und den Reichsrath bald, den Boden dieser Competenz zu verlassen und auf jenen der Competenz des Gesammtreichsrathes überzugreifen. Die Schwierigkeit, die Brücke hiezu zu finden, war nicht so sehr durch Ungarn gegeben, denn diesem Lande gegenüber hatte man sich auf den Standpunkt der Rechtsverwirkung gestellt. Die kaiserliche Botschaft vom 22. August hatte mit Zustimmung der Majorität des Parlaments erklärt, „die ungarische Verfassung sei durch die revolutionäre Gewalt nicht nur gebrochen, sondern von Rechtswegen verwirkt und auch factisch beseitigt," das Hinderniß, die Competenz des Gesammtreichsrathes

zu üben, lag daher für Regierung und Reichsrath nur in dem Umstande, daß Siebenbürgen zur Beschickung des Reichsrathes gar nicht aufgefordert war. Dieses Hinderniß wurde in der ersten Session auch nicht hinweggeräumt, sondern der Reichsrath schritt schließlich am 17. December 1861 kraft kaiserlicher Ermächtigung zur Berathung des Budgets, dessen Feststellung der Krone auf Grund des § 13 des Grundgesetzes zustand, und wiederholte diesen Vorgang am 17. Juli 1862, beide Male trotz des Protestes von Seite seiner eigenen Rechten; factisch übte also der Reichsrath in seiner 20monatlichen ersten Session abwechselnd die Functionen des engeren und gesammten Reichsrathes.

Diese Thätigkeit für sich allein war natürlich nicht hinreichend, um die Existenz der Reichsvertretung gegen jede Anfechtung sicherzustellen, aber sie hat unzweifelhaft eine historische Thatsache geschaffen, welche in der österreichischen Verfassungsgeschichte schwerer wiegt, als alle vorausgegangenen Verfassungscodificationen. Hievon abgesehen sind endlich in der ersten Reichsrathssession auch mehrere Gesetze geschaffen worden, welche eine directe Ergänzung der das Reichsrathsinstitut betreffenden Normen darstellen, nämlich das Gesetz über die Geschäftsordnung, ferner das Diäten-, das Immunitäts- und Staatsschuldcontrolgesetz.*)

Bevor der Reichsrath zu seiner zweiten Session zusammentrat (17. Juni 1863), geschah der lange verschobene, entscheidende Schritt, um die Verfassung wenigstens formell in ihrer Gänze zur Geltung zu bringen, der siebenbürgische Landtag wurde auf Grund einer octroyirten, provisorischen Wahlordnung einberufen. Nach mehrmonatlichen Berathungen

*) Das Gesetz über die Geschäftsordnung (vom 31. Juli 1861) trug zunächst die in der Verfassung fehlende Bestimmung über die Beschlußfähigkeit des Reichsrathes nach, indem es als Erforderniß derselben die Anwesenheit von hundert Mitgliedern im Abgeordnetenhause und von vierzig Mitgliedern im Herrenhause aufstellte; es traf ferner Vorkehrungen hinsichtlich des Mandatsverlustes, indem es das Nichterscheinen im Parlamente zu einem Falle der Mandatsverwirkung erhob, und erklärte schließlich den Eintritt von jenen Ersatzmännern für unzulässig, welche von den Landtagen auf Grund einer ministeriellen Verordnung gewählt worden waren.

Das in dringlicher Berathung angenommene Diätengesetz (vom 7. Juni 1861) führte für die Mitglieder des Abgeordnetenhauses in einer den Verzicht ausschließenden Weise ein Tagegeld und nach Maßgabe der Entfernung des Landtagssitzes von Wien eine Reiseentschädigung ein.

Das Immunitätsgesetz (vom 3. October 1861) sicherte die Reichsrathsmitglieder vor Verhaftungen während der Session und vor Verfolgung wegen der Abstimmungen und Aeußerungen in ihrem Berufe.

Das Gesetz über die Controle der Staatsschuld (vom 13. December 1862) endlich schuf in Ausführung des Grundgesetzes die parlamentarische Staatsschulden-Controlcommission, welche aus je fünf Mitglieder jeden Hauses zu bestehen hatte.

Es war somit in der ersten Session des Reichsrathes die Stellung desselben nicht nur durch die einfache Logik der Thatsachen befestigt, sondern die Competenz der Versammlung und ihrer Glieder auch noch durch besondere Gesetze gestärkt worden.

über heimische Angelegenheiten fanden im Hermannstädter Landtage die Reichsrathswahlen statt; gleichzeitig erfolgte die Ernennung von Herrenhausmitgliedern aus Siebenbürgen, so daß der Reichsrath im October nach seiner Auffassung und nach jener der Regierung formell der „gesammte" war. Unter Mitwirkung der siebenbürgischen Vertreter fand die Schlußberathung des Budgets für 1864 ihre Erledigung, das Finanzgesetz wurde zum ersten Male im regelmäßigen Wege, unter Zustimmung des competenten Reichsrathes, erlassen.

Am 12. Februar 1864 schloß der Reichsrath seine zweite Session, am 28. Februar verhängte ein kaiserliches Manifest den Belagerungszustand über Galizien. Von der Bedeutung der letztgenannten Maßregel für die österreichische Verfassungsgeschichte wird im Verfolge die Rede sein.

Im November 1864 trat der Reichsrath zu seiner dritten Session zusammen. Die Einberufung zu dieser unterschied sich aber wesentlich von den früheren, indem sie ausschließlich auf die Competenz des gesammten Reichsrathes beschränkt war. Ueber die Zulässigkeit dieser Beschränkung entspann sich eine lebhafte Controverse. Einen Nachklang derselben enthielt die Adresse des Abgeordnetenhauses, indem sie die staatsrechtliche Nothwendigkeit der jährlich wiederkehrenden Thätigkeit des engeren Reichsrathes betonte. Eben diese Adresse sprach auch das Verlangen aus, eine Darlegung der Gründe und Erfolge des Belagerungszustandes in Galizien zu erhalten, ein Verlangen, an welches sich der langwierige Kampf mit der Regierung über die Auslegung des § 13 des Grundgesetzes schloß. Die Frage, ob die Nothverordnungen der Regierung absolute Giltigkeit oder nur provisorische Gesetzeskraft hätten, kam indeß in der Session nicht mehr zum Abschlusse. Die ganze Entwicklung wurde in andere Bahnen gedrängt. Das Ministerium Schmerling fiel gerade in dem Momente, als es durch die erneute Einberufung des croatischen Landtages den Versuch wieder aufgenommen hatte, die Verfassung in den östlichen Ländern zur Geltung zu bringen. Ende Juli 1865 trat das Ministerium Belcredi an das Ruder und nahm die Lösung der Verfassungsfrage in einem anderen Geiste in die Hand.

Am 20. September 1865 wurden das kaiserliche Manifest und das Patent erlassen, welche eine neue Epoche der Verfassungsentwicklung inaugurirten. Die „Sistirung des Grundgesetzes über die Reichsvertretung" sollte das Mittel sein, um die Verfassung in jenen Ländern zur Anerkennung zu bringen, welche derselben bisher hartnäckig widerstrebten. So lange, heißt es im Sistirungsmanifeste, der Einklang in jenen Bestimmungen fehle, welche das Februarpatent selbst nur in ihrer Gesammtheit als die Verfassung bezeichne, sei eine lebensvolle Entwicklung derselben unmöglich; das Diplom und das Grundgesetz über die Reichsvertretung müßten daher vorerst dem ungarischen und croatischen Landtage zur Annahme vorgelegt werden. Da dasselbe Gesetz aber unmöglich in einem Theile des Reiches Gegenstand der Verhandlung, in dem anderen

allgemein bindend sein könne, so sei die Sistirung der Wirksamkeit des Gesetzes über die Reichsvertretung unabweislich, und zwar wegen des organischen Zusammenhanges aller Bestimmungen dieses Gesetzes sowohl rücksichtlich der Competenz des gesammten als jener des engeren Reichsrathes. Sobald die Verhandlungen mit den Landtagen Ungarns und Croatiens zu einem befriedigenden Resultate geführt hätten, sollten vor der Schlußfassung der Krone auch die legalen Vertreter der außerungarischen Länder zur Abgabe ihres gleichgewichtigen Votums aufgefordert werden.

Die nähere Darlegung des Standpunktes des Septembermanifestes wurde durch die übereinstimmenden Erklärungen der Statthalter in den österreichischen Landtagen gegeben. Diesen Erklärungen zufolge lag die Bedingung der Giltigkeit der Februarverfassung in der Forderung jenes Octoberhandschreibens, welches für die nicht bestätigten 27 Artikel der ungarischen 1848er Gesetze die landtägliche Revision ausdrücklich vorbehalten hatte. Unter den legalen Vertretern der außerungarischen Länder sollten die Landtage gemeint sein, das Votum derselben sollte einen lediglich berathenden Charakter besitzen, die Entscheidung in den Händen des Monarchen liegen.

Die Absicht des Septembermanifestes ist unangreifbar; einen widerspruchsvollen Verfassungszustand zu beseitigen, die Basis des öffentlichen Rechtes endlich zur allgemeinen Anerkennung zu bringen, das konnte allerdings nur das erste Ziel jedes österreichischen Staatsmannes sein. Schweren Zweifeln muß aber die Methode des Sistirungsministeriums begegnen und bei aller Anerkennung der Rückhaltlosigkeit des von demselben verkündeten Standpunktes kann die Kritik nicht anders lauten, als daß die Klarheit des juristischen Urtheils und die Consequenz des Wollens hier vielfach gefehlt hat. Die Widersprüche der Februarverfassung sollten beseitigt werden, und man griff zu diesem Zwecke zu einem modus procedendi, der nur geeignet war, die widerspruchsvollsten Rechtsansprüche zu wecken.

Wir wollen dies kurz begründen.

War die Voraussetzung richtig, daß die Februarverfassung die Suspensivbedingung ihrer Wirksamkeit in sich selbst enthielt, dann entsprach ihr die Sistirung des trotz der Bedingung geübten Gesetzes allerdings vollständig, aber nur insoferne, als das Gesetz ein suspensiv bedingtes war. Die angezogene, aus dem ungarischen Verfassungsrechte abgeleitete Bedingung berührte aber die außerungarischen Länder gar nicht, aus diesem Grunde konnte wohl das Institut des gesammten, nicht aber jenes des engeren Reichsrathes in Frage gestellt werden. Selbst dann, wenn man der Ansicht huldigte, daß der engere und der gesammte Reichsrath nicht zwei, sondern nur einen Vertretungskörper darstellten, war unseres Erachtens die Sistirung des engeren Reichsrathes eine inconsequente, unbegründete Maßregel. Auch dann blieb es nämlich vollkommen möglich, daß ein und dasselbe Organ zu der einen Function

berechtigt, zu der anderen unberechtigt war, daß das Grundgesetz über die Reichsvertretung in der einen Sphäre von einer Bedingung abhängig, in der anderen von derselben unabhängig war.

Hatte somit das Septemberpatent selbst sich durch die Sistirung des engeren Reichsrathes von der Grundlage entfernt, von der es seinen Ausgangspunkt genommen, so ist das Verlassen der ursprünglich eingeschlagenen Bahn noch augenfälliger von dem Momente an, als die Action mit den Landtagen beginnt.

Im November wurde der siebenbürgische Landtag auf Grund einer neuen Wahlordnung nach Klausenburg einberufen, um als Landtag ad hoc die Frage der Union (mit Ungarn) zu entscheiden; es war somit dem Wortlaute des Septemberpatentes entgegen Siebenbürgen in die Verhandlung der Verfassungsfrage in erster Linie einbezogen. Und dieser Act widersprach nicht nur dem Standpunkte des September, sondern auch jenem, auf welchem die ungarische Thronrede vom 10. December fußte. Wenn man, wie es hier geschah, die formelle Rechtsbeständigkeit der ungarischen Achtundvierziger-Artikel anerkannte und die Giltigkeit des Siebenbürger Landtages von 1863 verwarf, dann konnte vielleicht der illegale Landtag factisch noch immer in Wirksamkeit gelassen werden, dann war aber jede neuerliche Erörterung der Unionsfrage eine juristische Unmöglichkeit. Es ist daher sehr begreiflich, daß die Logik der Thatsachen Schritt für Schritt von der formellen Anerkennung zur materiellen Wiederherstellung des ungarischen Verfassungsrechtes führte, und daß der Klausenburger Landtag auf Grund seiner Repräsentation vom 18. December sehr bald verschwand, weil die Abgeordneten Siebenbürgens in den ungarischen Landtag einberufen wurden.

Das Schwergewicht der im Septemberpatente bezeichneten Verhandlungen ruhte natürlich im ungarischen Landtage. Diese Verhandlungen nahmen Monate in Anspruch, sie kamen aber vor dem Kriege des Jahres 1866 nicht zum Abschluß. Die Landtage der außerungarischen Länder hatten mittlerweile spontan in die Frage eingegriffen und den verschiedenartigsten Postulaten Ausdruck gegeben, das im ungarischen Landtage zur Berathung der gemeinsamen Angelegenheiten eingesetzte Comité hatte noch nicht einmal seinen Bericht erstattet, als die Vertagung des Landtages Ende Juni 1866 erfolgte.

Nach Schluß des Friedens begann die Action von Neuem. War dieselbe aber schon früher unsicher gewesen, so fehlte ihr jetzt vollends die Kraft, den einmal eingenommenen Standpunkt bis zum Ende zu behaupten.

Bevor die Verhandlungen mit den Vertretungen der östlichen Reichshälfte irgendwie abgeschlossen waren, wurden jetzt auch die außerungarischen Länder in den Proceß hineingezogen, und überdies noch nach einer zweiten Richtung in Widerspruch mit dem Septemberpatente, nämlich nicht mit ihren Landtagen, sondern in der Form einer ad hoc zu schaffenden

Gesammtvertretung. Am 2. Jänner 1867 erfloß das kaiserliche Patent, welches die österreichischen Landtage auflöste und einen „außerordentlichen" Reichsrath einberief. Dieser außerordentliche Reichsrath hatte aus dem Herrenhause und aus einer Versammlung von Landtagsdelegirten zu bestehen, welche von den einzelnen Landtagen in der Zahl des Grundgesetzes von 1861, aber durch einfache Wahl, ohne Rücksicht auf Curien und Gruppen, gewählt werden sollten. Er war als Versammlung ad hoc lediglich zur Behandlung der Verfassungsfrage, und zwar mit einer blos berathenden Competenz berufen, er unterschied sich somit in seiner Zusammensetzung, wie in seinem Wirkungskreise wesentlich von dem Reichsrathe des Februarpatentes.

Diese Versammlung ist nur Project geblieben. Es ist daher überflüssig, eine Entscheidung des seinerzeit lebhaft geführten Meinungsstreites zu versuchen, ob die Beschickung des außerordentlichen Reichsrathes auch für jene Parteien möglich war, welche das Institut des engeren und des gesammten Reichsrathes trotz der Sistirung für unverändert rechtsbeständig hielten. Was wir aber hier betonen müssen, das ist die Bedeutung, welche dieser Versuch in der österreichischen Verfassungsgeschichte für die Entwicklung des Gedankens der Reichsvertretung hat. Er beweist, daß es selbst den Gegnern der Februarverfassung unmöglich war, auf ihrem ursprünglichen Plane zu beharren und die österreichische Verfassungsfrage in und mit den Landtagen zum Austrage zu bringen. Sowie die Sache der Lösung nahe gebracht werden sollte und in Oesterreich eine Volksvertretung ihr Votum abzugeben hatte, ward jene Regierung selbst, welche die Reichsvertretung des Februarpatentes sistirt hatte, genöthigt, eine Reichsvertretung, wenn auch mit anderer Zusammensetzung und Competenz, in's Leben zu rufen, um eine Vermittlung zwischen den verschiedenen Rechtsanschauungen herzustellen. Form und Stellung der österreichischen Reichsvertretung mögen noch nicht zu fester Ausgestaltung gelangt gewesen sein, dafür, daß das Wesen einer über die einzelnen Länderindividualitäten hinausgreifenden Reichsvertretung im österreichischen Verfassungsleben feste Wurzeln geschlagen hatte, gibt gerade das Project des „außerordentlichen" Reichsrathes lautredendes Zeugniß.

Die neugewählten Landtage kamen nicht in die Lage, der Beschickungsfrage gegenüber Stellung zu nehmen. Ein neuer Ministerwechsel hatte sich vollzogen und damit war die Sistirungsepoche abgeschlossen. In einer kaiserlichen Botschaft vom 18. Februar an die Landtage wurde der außerordentliche Reichsrath als „gegenstandslos" bezeichnet, da die Verhandlungen mit dem ungarischen Landtage durch die Anerkennung der Achtundvierziger-Gesetze und durch die Bildung eines ungarischen Ministeriums bereits entschieden waren. Die westösterreichischen Landtage vollzogen die Wahlen in den ordentlichen Reichsrath zum größten Theile sofort, der böhmische und krainische nach einer Auflösung und Neuwahl; der Reichsrath, welcher am 22. Mai 1867 zusammentrat, hatte nur

die Theilnahme der Abgeordneten czechischen Stammes zu vermissen und ferner mit der Thatsache zu rechnen, daß der tirolische Landtag die Wahl nur mit Vorbehalt vorgenommen hatte.

Nach den Worten der Thronrede sollte der Reichsrath dem Abkommen mit den Ländern der ungarischen Krone seine Zustimmung ertheilen. Daß er nicht daran dachte, seine Zustimmung in wesentlichen Punkten zu verweigern, zeigen seine Adressen, welche die Wiederherstellung der ungarischen Verfassung als eine unverrückbare Thatsache anerkannten.

Am 16. Juli wurde durch das Deputationsgesetz der Weg der Verhandlung mit dem ungarischen Reichstage eröffnet. Hiernach sollte eine Deputation des Reichsrathes, bestehend aus 5 Herrenhaus- und 10 Abgeordnetenhausmitgliedern, mit einer Deputation des ungarischen Reichstages die bezüglichen Berathungen pflegen. In diesem Gesetze lag aber noch weit mehr, als die in den Vordergrund gestellte Abänderung der Geschäftsordnung, es war in demselben bereits die principielle Anerkennung der Parität der beiden Reichshälften und des darauf basirten Institutes der Delegationen enthalten.

Der Grundsatz des Dualismus beherrschte daher auch die gesammte Action, als der Reichsrath nach Schluß der Deputationsverhandlungen zur Lösung der Verfassungsfrage im Ganzen und Großen schritt.

Von diesem durch die Verhältnisse angewiesenen Standpunkte lösten sich viele Schwierigkeiten ganz einfach, welche für die Februarverfassung kaum überwindlich gewesen waren. Von nun an gab es in der That nur einen, nicht einen engeren und einen weiteren Reichsrath, denn die territoriale Competenz des Reichsrathes war nach Abzug der Länder der ungarischen Krone und Venedigs von selbst gegeben. Auf der Basis des Reichsrathes mußte ferner wohl der Organismus zur Behandlung der gemeinsamen Angelegenheiten erst errichtet werden, aber die Natur sowie Competenz desselben war durch den XII. Gesetzartikel Ungarns von 1867 vorher bestimmt.

Mit dieser Umbildung der Verfassung auf dualistischer Grundlage ging das Bestreben parallel, die Verfassung mit denselben freiheitlichen Garantien zu umgeben, deren sich die ungarische Verfassung erfreute. Die „Freiheit wie in Ungarn“ verschaffte vor Allem dem Rechte jährlicher Steuer- und Recrutenbewilligung Eingang in das Grundgesetz über die Reichsvertretung; der Reichsrath sollte ferner von nun an nicht nur alljährlich, sondern, wo möglich, in den Wintermonaten berufen werden, das Abgeordnetenhaus hatte seinen Vorsitzenden selbst aus seiner Mitte zu wählen.

Desgleichen lag es sehr nahe, bei der neuen Redaction des Grundgesetzes die bis dahin schon geschaffenen Ergänzungsgesetze aufzunehmen und die seither in dem politischen Leben zu Tage getretenen Zweifel zu lösen.

Ersteres gilt von dem Immunitätsgesetze, welches mit seinen

Normen bezüglich der Reichsrathsmitglieder vollinhaltlich Aufnahme fand, von den Bestimmungen der Geschäftsordnung über die Beschlußfähigkeit, das Interpellations- und Untersuchungsrecht beider Häuser und vor Allem von dem § 13, welchen das Parlament, ohne die Verfassungsreform im Ganzen abzuwarten, sofort nach seinem abermaligen Zusammentritte in seinem Sinne reformirt hatte und der nun als § 14 in dem neuen Reichsrathsstatute seine Stelle fand.

Was den zweiten Gesichtspunkt betrifft, so kann nunmehr Niemand gleichzeitig Mitglied beider Kammern sein, bedürfen die in das Abgeordnetenhaus gewählten öffentlichen Beamten und Functionäre zur Ausübung ihres Mandates keines Urlaubes, wird das Präsidium für die Dauer der Session bestellt, ist die Anwesenheit der Minister im Parlamente nicht nur ihr Recht, sondern ihre Pflicht, hat der Reichsrath ausdrücklich das Recht der Adresse und Resolution

Bis hieher führte die Wiederherstellung der ungarischen Verfassung, die Parität, das Streben nach Vollständigkeit der Codification; was aber darüber hinaus lag, das sollte nach der Ansicht der Parlamentsmajorität ferne gehalten werden, um nicht schlummernde Geister zu wecken.

Das Abgeordnetenhaus des Reichsrathes war nach Ausscheidung der Länder der ungarischen Krone auf 203 Mitglieder zusammengeschrumpft, also auf eine kleinere Zahl, als z. B. die Mitgliederzahl des böhmischen Landtages, die Loslösung der Reichsvertretung von den Landtagen war gerade aus jener Partei heraus vielfach verlangt worden, welche jetzt die Verfassungsreform durchzuführen hatte, trotzdem widerstand die Majorität consequent der Versuchung, an der Zusammensetzung des Reichsrathes zu rütteln.

Man mußte zufrieden sein, die Reichsvertretung aus den Wogen der Sistirung gerettet zu haben. Die Stellung und Macht derselben zu erweitern, besaß man nicht die Kraft; im Gegentheile, die Reichsvertretung konnte nur erhalten werden, indem man den autonomistischen Strebungen, obwohl diese zum Theile nur im passiven Widerstande gegen den Reichsrath zu Tage traten, das Competenzprincip des Februar zum Opfer brachte.

Die Anschauung des Octoberdiploms errang jetzt wenigstens insoweit den Sieg, als die taxative Aufzählung der Agenden des Reichsrathes zum Grundsatze erhoben und in den Wirkungskreis der Landtage Alles verwiesen wurde, was nicht ausdrücklich durch das Grundgesetz dem Reichsrathe vorbehalten blieb.

Diese Competenz ist bekanntlich in 14 Punkten zusammengefaßt und in diesen hat man allerdings durch weitgehende Taxation des reichsräthlichen Wirkungskreises festzuhalten gesucht, was sich noch retten ließ. Agenden des vernichteten Gesammtreichsrathes fielen jetzt dem neuen Reichsrathe zu, wie die Militärpflicht und die finanziellen und

volkswirthschaftlichen Fragen, es wurde der Grundsatz festgehalten, daß die Constituirung des Reiches durch die Fixirung der gemeinsamen Angelegenheiten und der Art ihrer Behandlung Seitens des Reichsraths erfolgen müsse, und auch von der früheren Competenz des engeren Reichsrathes blieben die wichtigsten Gegenstände gewahrt.

Allein trotzdem läßt sich nicht läugnen, daß die Competenz der Landtage nicht nur eine formelle, sondern auch eine unmittelbar wirksame, materielle Erweiterung erfahren hat. Den Landtagen steht z. B. seit 1867 die gesammte Gemeindegesetzgebung ausschließlich zu, bedeutsame Zweige des Unterrichtswesens, so der technische Unterricht bis zur Hochschule hinauf, sind der Landesgesetzgebung vollständig überwiesen, in jenen des Gymnasiums und der Volksschule hat sie wenigstens einen grundgesetzlich anerkannten Einfluß, eine Menge von wirthschaftlichen Verhältnissen fällt nun in die landtägliche Legislative, ohne daß man erst zu einer Auslegung des schwankenden Begriffes der Landescultur zu greifen genöthigt wäre.

Das Urtheil über die Richtung dieser Verfassungsconstruction wird natürlich verschieden lauten, je nachdem man für die österreichischen Länder ein größeres oder geringeres Maß der Centralisation für wünschenswerth hält. Es ist daher sehr begreiflich, daß der Widerspruch Seitens aller Jener nicht gefehlt hat, welche die unter dem Absolutismus errungene und 1861 noch größtentheils gewahrte Staatseinheit nicht aufgeben wollten.

Wir können auch nur beipflichten, wenn man die unsystematische, widerspruchsvolle Art verdammt, in der zum Zwecke der Feststellung der Competenzen zusammenhängende Gebiete zerrissen wurden, nicht um dem natürlich Verwandten seine Heimstätte zu sichern, sondern, um auf jedem Gebiete, sei es mit, sei es ohne Grund, ein Compromiß der Ansprüche des Reichsrathes und der Landtage zu erstreben. Wir brauchen zu diesem Zwecke wohl blos auf die Theilung der Gesetzgebung in Grundbuchssachen und auf dem Gebiete des Unterrichtswesens zu verweisen.

Was wir aber für unmöglich halten, ist der Versuch, einer unbequemen, ja vielleicht auch unglücklichen gesetzlichen Lösung durch eine Wortinterpretation zu entgehen und dem Reichsrathe nach wie vor die Gesetzgebung in allen gemeinsamen Angelegenheiten der österreichischen Länder zu vindiciren. Wenn man die Verfassungsrevision von 1867 im historischen Zusammenhange der Dinge beurtheilt, dann scheint uns die Absicht der Gesetzgebung unverkennbar, den seit dem Octoberdiplom unausgeglichenen Conflict der Landtags- und Reichsrathscompetenz durch eine, sei es scheinbare, sei es wirkliche, Erweiterung der Landtagscompetenz zum wenigstens momentanen Abschluß zu bringen. *)

*) Mit dieser Auffassung steht es nicht im Widerspruche, daß die Reichsrathscompetenz in einigen Punkten jetzt weiter gezogen werden sollte, als es nach

Eine theoretisch mögliche und zugleich praktisch wichtige Frage ist unseres Erachtens nur die, ob die den Landtagen seit 1867 zuerkannte Sphäre ihnen auch unentziehbar eigen sei oder ob die Landtage nicht durch die Reichsgesetzgebung wieder auf den durch die Landesordnungen gegebenen Boden beschränkt werden können, wie sie durch die Reichsgesetzgebung über diesen hinausgehoben worden sind. Wenn die Lösung dieser Frage im Sinne der Reichscompetenz erfolgt, dann wird die nothwendige Folge noch immer nicht die Rückkehr zu dem Standpunkte von 1861 sein, ja, es wird sogar das der Grenzbestimmung von 1867 zu Grunde liegende Princip wirksam bleiben können, aber eine klare, logische Markirung der Grenzlinien wird sich dann hoffentlich als Frucht der Erfahrung im beiderseitigen Interesse ergeben.

Neben dieser Reconstruction der österreichischen Reichsvertretung hatte das Jahr 1867 aber noch eine größere Aufgabe zu lösen, nämlich den Organismus zur Behandlung der gemeinsamen Angelegenheiten Oesterreichs und Ungarns zu schaffen. Die Absicht der Februarverfassung, eine einheitliche Volksvertretung für die gesammte Monarchie ins Leben zu rufen, war gescheitert, aber auch der starre Isolirungsstandpunkt Ungarns kam trotz der Wiederherstellung der ungarischen Verfassung nicht zum Siege. Die Existenz gemeinsamer Angelegenheiten für Oesterreich und Ungarn wurde anerkannt und dies führte mit Nothwendigkeit dazu, den Volksvertretungen der beiden Reichshälften durch ein neues Medium auch auf diese Angelegenheiten einen Einfluß zu verschaffen.

Dieses Medium wurde gefunden in den Delegationen.

Der dualistischen Grundlage der Verfassung entsprechend sind die Delegationen kein gemeinsamer Vertretungskörper, sondern lediglich Ausschüsse des Reichsrathes und des ungarischen Reichstages, welche in getrennter Versammlung verhandeln, bis eine Vereinbarung erfolgt.

---

der Februarverfassung geschehen war. Lag hier überhaupt eine bestimmte Absicht vor, so war es ganz gut möglich, daß man eben wegen der grundsätzlichen Competenzverrückung jetzt gewisse Punkte nicht für immer preisgeben wollte.

Die fraglichen Bestimmungen finden sich in lit. d, f, h von § 11. Dem Reichsrathe soll nun die Gesetzgebung über das Telegraphen-, Post- und Eisenbahnwesen überhaupt, nicht blos über die „Grundsätze" desselben zustehen; die Medicinal- und Seuchengesetzgebung wird jetzt unter den Agenden des Reichsrathes genannt, während bisher auch die Landesgesetzgebung sich auf diesem Gebiete bethätigt hatte; dem Reichsrathe ist nun die Regelung der confessionellen Angelegenheiten ganz allgemein vorbehalten, während nach den Landesordnungen die Competenz der Landtage zu näheren Anordnungen in Kirchenangelegenheiten innerhalb der Grenzen der allgemeinen Gesetze ausdrücklich anerkannt ist.

Was die beiden ersteren Punkte betrifft, so ist die Möglichkeit dieser Erweiterung der Reichsrathscompetenz uns nicht zweifelhaft. Schwierig ist der dritte Punkt, weil hier eine Derogirung der Landesordnungen in Frage kommt; die Sache ist aber wenig praktisch, da auch nach letzteren die Landtagscompetenz in Kirchenangelegenheiten nur eintritt, wenn die allgemeinen Gesetze Raum zu derselben lassen.

Eine gemeinsame Versammlung kann nur im Falle eines dreimal fruchtlos erfolgten Schriftenwechsels stattfinden und auch da nicht zum Zwecke der Verhandlung, sondern nur zum Zwecke der Abstimmung. So unentwickelt das Wesen dieser Institution aber auch sein mag, die Möglichkeit ist gegeben, die zwei Vertretungskörper durch die Concentration in einem Collegium zu einem einheitlichen Willen zu vereinigen, und damit ist im Principe ein unitarischer Gedanke von der größten Tragweite anerkannt.

Es verschlägt auch nichts, daß die Delegationen eine legislative Competenz im strengen Wortsinne nicht besitzen. Die Delegationen üben allerdings in der Hauptsache nur das Recht der Budgetbewilligung und Controle auf dem Gebiete des Auswärtigen, des Krieges und der Reichsfinanzen, es ist aber damit doch in Fragen von der einschneidendsten Wichtigkeit die Möglichkeit der Majorisirung einer Reichshälfte durch die andere zugestanden, und dies ist ein unläugbarer Sieg des Einheitsgedankens.

Der parlamentarische Charakter der Delegationen ist vielfach angegriffen worden. Daß eine jede Delegation nur aus 60 Mitgliedern besteht, von denen 20 aus dem Oberhause, 40 aus dem Unterhause stammen, das gilt ebenso sehr als Negation des Wesens eines Vollparlaments als der Abgang einer directen Volkswahl. Auch der Umstand, daß in den Delegationen das Einkammersystem zur Verwirklichung gelangte, hat mit der Institution nicht zu versöhnen vermocht. Die neue Institution hat sich indeß durch nahezu zwei Jahrzehnte unverändert behauptet, während in den beiden Legislativen, auf denen sie sich aufbaut, einschneidende Aenderungen vorgenommen wurden, es muß somit mit derselben als mit einem festgewurzelten Factor des österreichischen Verfassungslebens gerechnet werden. Wenn das Institut der Delegationen in Frage kommen sollte, dann wird es auch weniger der durch zweiseitigen Willensact geschaffene Competenzkreis derselben sein, als die einseitig normirte Zusammensetzung der Delegationen, und von dieser haben wir nun noch kurz zu sprechen.

In Oesterreich ist man in der Zusammensetzung der Delegationen, so weit das Abgeordnetenhaus des Reichsrathes in Frage kommt, den Weg der Halbheit gewandelt. Den dualistischen Gedanken in seine Consequenzen zu verfolgen, die Delegation durch einheitliche Wahl aus dem Reichsrathe zu schaffen, hatte man nicht den Willen oder nicht die Kraft. Aber ebenso wenig konnte man sich zu dem Anerkenntnisse aufschwingen, daß der österreichische Ländercomplex kein geschlossenes Ganze, sondern nur eine Vielheit von Ländern sein, und daß die Beschickung der Delegationen den Landtagen gebühre.

Wollte man die Einheit des cisleithanischen Staatswesens wahren, dann mußte die Analogie Ungarns eine zwingende sein und der Reichsrath als Ganzes die Delegirten aus sich heraus entsenden. Es

konnte dann wohl noch jenes Beispiel befolgt werden, welches in der Curien- und Gruppenwahl der Landtage bei der Reichsrathsbeschickung vorlag, aber die Wahl mußte von einem Wahlcollegium vorgenommen werden, das Resultat des Willensactes eines Ganzen sein.

Wollte man aber in der höchsten Union des Reiches auch die Länderindividualitäten vollkommen zur Geltung bringen, dann mußte gleich wie bei dem weiteren Reichsrathe auch bei den Delegationen die Wahl aus den Landtagen erfolgen.

Statt dessen hat die Gesetzgebung von 1867 den unglücklichen Mittelweg eingeschlagen, die Delegirten des Abgeordnetenhauses von den Abgeordneten jedes einzelnen Landes wählen zu lassen und damit für die kleineren und kleinsten Länder wenigstens, die damals nur zwei oder wenig mehr Abgeordnete besaßen, die Wahl geradezu zur Carricatur gemacht. Hierin, in der Verkrüppelung der Wahl, liegt der Krebsschaden der Delegation, nicht darin, daß die verschiedenen Elemente Cisleithaniens zur Vertretung gelangen. Wenn Cisleithanien aus disparaten Elementen besteht, dann soll diesen auch in der Delegation ihre Vertretung werden, aber sie soll ihnen werden durch eine von politischen Gesichtspunkten geleitete, durch eine von persönlichen Momenten nicht geradezu erdrückte Wahl.

Die Decemberverfassung hatte somit, wie wir gesehen, die Stellung des Reichsrathes in wesentlichen Dingen verändert. Allein die Zusammensetzung des Parlaments war unberührt geblieben und so trat der verfassungsrechtliche Umschwung sinnenfällig wenig hervor. Derselbe Reichsrath, welcher die Verfassungsänderung beschlossen, tagte auch unter der neuen Ordnung der Dinge fort, die 1867 eröffnete Session erfuhr durch die Verfassungsrevision keine Unterbrechung.

Es ist daher sehr begreiflich, daß jene Bestrebungen, welche auf eine Reform der Bildung des Reichsrathes gerichtet waren oder die dessen Existenz überhaupt negirten, durch die Decemberverfassung nicht entwaffnet waren. Man hatte über diese Forderungen sichtlich nur momentan den Uebergang zur Tagesordnung beschlossen, nicht die Sache selbst einer endgiltigen Lösung zugeführt. Eine solche Lösung, wenn auch in entgegengesetzter Richtung, verlangten aber die politischen Parteien und so kam es, daß einerseits die Agitation um Einführung directer Wahlen sofort nach der Sanctionirung der Decemberverfassung aufgenommen wurde und daß andererseits das Jahr 1868 jene großen gegnerischen Kundgebungen zu Tage förderte, welche den schwersten Angriff auf den Bestand des Reichsrathes enthielten, nämlich die czechischen Declarationen vom 23. und 25. August und die Resolution des galizischen Landtages vom 24. September.

Von diesen Gegensätzen sind die nächsten Jahre durchwegs erfüllt, bis es dem Gedanken der directen Reichsrathswahlen in der Wahlreform von 1873 gelingt, die Gegenströmung wenigstens vorläufig zu

überwinden. Es wäre ein dankbarer Stoff historischer Forschung, Schritt für Schritt das Erstarken dieses polititischen Gedankens zum führenden Parteiprogramm zu verfolgen und im Einzelnen nachzuweisen, wie mit jedem Angriff auf die Stellung der Reichsvertretung die Anhänger der letzteren von der einfachen Abwehr vorwärts gedrängt wurden bis zu dem Entschlusse, die Reichsvertretung auf die Basis der Volkswahl zu stellen. An dieser Stelle können wir dies natürlich nicht versuchen, wir müssen aber den Entwicklungsproceß wenigstens in den allgemeinsten Umrissen beleuchten.

Die Forderung der unmittelbaren Wahlen oder, besser gesagt, die Loslösung des Reichsrathes von den Landtagen war in ihrer politischen Wirkung gleichbedeutend mit einer Herabdrückung der Landtage, und so ist es sehr erklärlich, daß diese Forderung zunächst weder in den Landtagen, noch in dem von den Landtagen beschickten Reichsrathe erhoben wurde. Und nicht minder begreiflich ist es, daß die Regierung, welche auf Grund der Verfassungsrevision soeben neu gebildet worden war, ihre Thätigkeit nicht mit der Initiative zu einer neuen Verfassungsrevision eröffnen wollte. Unter solchen Umständen mußte die Agitation nothwendigerweise in dem Dunkel der Parteien ihren Ausgang nehmen, von hier aus mußte sie in die Volksvertretung verpflanzt und in Folge von alledem mußte schließlich die Regierung mit fortgerissen werden.*)

Die Regierung hatte sich dem Thema mit Beginn des Jahres 1868 nur insoweit genähert, als es durch die Ausführung der Decemberverfassung selbst geboten war. Es galt die Möglichkeit subsidiärer directer Wahlen, welche theoretisch schon seit 1861 feststand,**) auch praktisch zu schaffen und so entstand aus der Initiative der Regierung das Nothwahlgesetz vom 29. Juni 1868. Mit diesem Gesetze war zwar den Landtagen nichts entzogen, was sie seit 1861 als ihr Recht besessen hatten, es lag nach wie vor in der Hand der Landtage, durch die Beschickung des Reichsrathes unmittelbare Reichsrathswahlen auszuschließen. Allein durch das Nothwahlgesetz war die Grundlage geschaffen, auf der später in jenen Fällen, in welchen die Reichsrathsbeschickung durch Landtage nicht zu Stande kam, in der That unmittelbare Wahlen vorgenommen wurden, und insoferne ist dies Gesetz eine Etappe auf dem Wege zur allgemeinen Wahlreform von 1873.

*) Nichts scheint uns für den Ursprung der Bewegung kennzeichnender, als daß noch im Jahre 1873 der Entwurf des Berichterstatters über die Wahlreform im Abgeordnetenhause (Herbst) von einer Statistik der Petitionen in dieser Angelegenheit seinen Ausgang nahm.

**) Nach dem Grundgesetze vom Jahre 1861 war dem Kaiser ganz allgemein das Recht vorbehalten, den Vollzug der Wahl unmittelbar durch die Gebiete, Städte und Körperschaften anzuordnen; nach dem Grundgesetze von 1867 mußten die Reichsrathsnothwahlen durch die Landtagswahlberechtigten erfolgen und zu den näheren Bestimmungen hierüber war ein besonderes Reichsgesetz in Aussicht gestellt.

In der Landtagssession von 1868, welche der Promulgirung des Nothwahlgesetzes nach wenigen Wochen folgte, gelangte der Ruf nach directen Wahlen schon in drei Landtagen, nämlich in jenen Niederösterreichs, Steiermarks und Krains, laut zum Ausdruck.*)

Von da an nahm die Agitation ihren weiteren Lauf und nöthigte im nächsten Jahre den Verfassungsausschuß des Abgeordnetenhauses und die Regierung selbst, die Frage in Behandlung zu ziehen. Weil die Action aber eine abgerungene war, so erfolgte sie nicht in einer gerade auf das Ziel lossteuernden Weise, sondern in der zu einer raschen Lösung unglücklichsten Form. Der Verfassungsausschuß beantragte nur die Abtretung der Petitionen an die Regierung zur Würdigung der Frage der directen Wahlen und das Plenum kam nicht einmal dazu, über diese Directive Beschluß zu fassen. Die Regierung aber raffte sich nur zu einem an sämmtliche Landeschefs gerichteten Rundschreiben des Ministers des Innern auf, welcher dieselben anwies, die Landtage bei der Behandlung von Anträgen auf Einführung directer Wahlen zu der Beantwortung einer formulirten Reihe von Fragen über die Räthlichkeit und über die Modalitäten der Wahlreform zu bestimmen.**)

In der Natur einer Bewegung, die aus dem unorganisirten Parteileben hervorgegangen war, mußte es ohne Zweifel liegen, daß an das Verlangen der unmittelbaren Wahlen sich alle erdenklichen Wünsche schlossen, die auf die Gestaltung der Volksvertretung Bezug haben konnten. Daß in den Chor, welcher an die Pforten der Landtage tönte, in den Ruf nach unmittelbaren Wahlen sich die Stimmen verwirrend mischten, welche zugleich eine Vermehrung der Abgeordnetenzahl, eine Vernichtung der Curien, eine Verbreiterung des Wahlrechtes verlangten, das kann nicht befremden. Nur in der Macht der Regierung hätte es gelegen, wenn sie in die Sache eingriff, die wirr durcheinander wogenden Fluthen in ein gemeinsames Bett zu zwängen, die legislativen Factoren für die Loslösung des Reichsrathes von den Landtagen zu gewinnen und alles Andere hinter dieser principiellen Frage zurückzudrängen. Statt dessen warf die Regierung in der mittelbar an die Landtage gestellten Rundfrage selbst alle strittigen Probleme auf und so konnte die Antwort nur eine widerspruchsvolle sein. So viel war höchstens klargestellt, daß jene Parteien, welche eine Rückbildung der Decemberverfassung nicht wollten, der Loslösung des Reichsrathes von den Landtagen nicht widerstrebten. Ueber das hinaus war auch unter den Anhängern der Reform keine Uebereinstimmung und so ist es

*) In dem niederösterreichischen Landtage wurde der bedingte Verzicht auf das Landtagswahlrecht von dem Plenum ausgesprochen, im steiermärkischen Landtage fiel der analoge Antrag des Verfassungsausschusses mit 25 gegen 25 Stimmen, im krainerischen Landtage wurde die Berathung der Frage ganz abgelehnt.

**) Vergl. „Wiener Zeitung" vom 18. September.

begreiflich, daß die Regierung nicht dazu gelangte, die Wahlreform energisch vor den Reichsrath zu bringen.

Das Gesammtministerium beschränkte sich darauf, die Landtagsbeschlüsse über die Frage der directen Wahlen dem Reichsrathe vorzulegen; der Entschluß, zu der Frage selbst Stellung zu nehmen, spaltete das Bürgerministerium in zwei Theile. Das reconstruirte Ministerium gelangte lediglich dazu, eine Ergänzung des Nothwahlgesetzes vorzuschlagen, und auch dies nur, ohne die Frage über das Stadium des Ausschußberichtes hinaus zu bringen; denn die schwankenden Verhandlungen hatten nahezu zur Selbstauflösung des Parlaments geführt.

Nur eine kleine Minorität des Abgeordnetenhauses hielt es noch in den letzten Zügen der Session für möglich, einen Initiativantrag im Reichsrathe einzubringen, der der Wahlreform galt, zu einer parlamentarischen Behandlung ist dieser Antrag nicht mehr gelangt. Die Frage war im Reichsrathe 1870 nur formell zur Discussion gestellt worden. Die Lösung blieb späteren Jahren vorbehalten.

Die Versuche der Ministerien Potocki und Hohenwart, die Gegner der Verfassung zur Anerkennung des verfassungsmäßigen Bodens zu bringen, welche die Jahre 1870 und 1871 füllten, schloßen natürlich jeden Versuch aus, die Bedeutung der Landtage durch ein unmittelbar gewähltes Reichsparlament herabzudrücken. Wohl hatte speciell das Ministerium Hohenwart eine umfassende Wahlreform in Angriff genommen, allein es handelte sich hier um eine von unten aufsteigende Reform des Wahlrechtes, die mit den Landtagswahlordnungen abschloß und an die Bildung des Reichsrathes nicht rührte.

Als diese Versuche, den Verfassungsconflict durch weitgehende Zugeständnisse an die Landtage zu lösen, abgebrochen wurden und die gegnerische Strömung wieder zur Herrschaft kam, da war der Gedanke der directen Wahlen schon mit viel größerer Bestimmtheit als Kampfmittel erkannt worden und geradezu zum Bestandtheile des Regierungsprogrammes erwachsen. Das Ministerium Auersperg wollte entschlossen die Loslösung des Reichsrathes von den Landtagen, um die Herrschaft der Partei auf ein direct gewähltes Parlament zu stützen, und diese Einseitigkeit des Standpunktes war die Bürgschaft des politischen Erfolges.

In der Thronrede vom 28. December 1871 wurde mit Entschiedenheit ausgesprochen, daß, „wie den Landtagen eine autonome Stellung gewährleistet sei, so auch dem Reichsrathe die volle Unabhängigkeit dadurch gesichert werden müsse, daß die Reichsvertretung in selbstständiger Weise gebildet werde.“

Doch auch jetzt geschah der entscheidende Schritt noch nicht sofort. Die Regierung sollte erst „für diese unmittelbare Verkörperung des österreichischen Staatsgedankens die Wege ebnen, um sie im geeigneten Zeitpunkte unter Wahrung aller vertretungsberechtigten Interessen der Verwirklichung zuzuführen“ und inzwischen durch einen besonderen

Gesetzentwurf „dem Mißbrauch des verfassungsmäßigen Wahlmandats" wirksam begegnen. Es handelte sich zunächst darum, die Existenz des Reichsrathes gegen jede Gefährdung sicherzustellen, und daher sollte vor Allem die in dem Nothwahlgesetze von 1868 gegebene Waffe verschärft werden. Der Reichsrath war in seinem Bestande nicht nur dann bedroht, wenn die Landtage die Beschickung verweigerten, sondern auch dann, wenn die von den Landtagen Gewählten aus politischen Rücksichten die Ausübung des Mandats unterließen. Diesen passiven Widerstand noch wirksamer als bisher zu beseitigen, war das zweite Nothwahlgesetz bestimmt, welches am 13. März 1872 die Sanction erhielt und normirte, daß eine directe Wahl ausgeschrieben werden könne, wenn der Fall des Erlöschens eines Reichsrathsmandates aus was immer für einem gesetzlichen Grunde während der Dauer einer Reichsrathssession eintrete.*)

Nachdem auf diese Weise die große legislative Maßregel vorbereitet worden war, that die Regierung den entscheidenden Schritt mit der Wahlreformvorlage, welche am 15. Februar 1873 im Abgeordnetenhause eingebracht wurde.

Die juristischen Bedenken, ob den Landtagen das Recht der Reichsrathsbeschickung im Wege der Reichsgesetzgebung entzogen werden könnte, bestanden für die Regierung und ihre Partei nicht mehr, die Loslösung des Reichsrathes von den Landtagen mußte erreicht werden, um das Reich von den Ländern unabhängig zu machen und die Vertretung der letzteren in den Hintergrund zu drängen.**)

Dieses eine Ziel faßte die Regierungsvorlage fest in's Auge, und deshalb wurden alle weiteren Reformbestrebungen, deren wir früher gedachten, in der Hauptsache zurückgedrängt.

Sollte das vielfach anfechtbare Werk nicht durch die Erweckung neuer Gegner neben den Verfechtern der Landtagsrechte scheitern, so durfte man nicht weiter gehen, als durch den Zweck der directen Wahlen selbst zwingend geboten war. Man durfte an die Grundlagen des Wahlrechtes nicht rühren, die Principien der Reichsrathswahlord-

---

*) Nach dem Ausschußberichte des Abgeordnetenhauses (Berichterstatter Weeber) standen Regierung und Ausschuß dabei auf dem Standpunkte, daß für jene Fälle, in welchen der passive Widerstand durch den Nichteintritt der Gewählten in das Abgeordnetenhaus oder durch die Verweigerung des Gelöbnisses geübt würde, schon durch das Staatsgrundgesetz Vorsorge getroffen sei, da hier die Reichsrathsbeschickung nicht als zum Vollzuge gekommen gelten könne; die Novelle sollte nur, die Regierungsvorlage erweiternd, alle jene Fälle normiren, in welchen die Nichtvertretung eines Wahlbezirkes während der Dauer einer Reichsrathssession platzgreife.

**) Die größte Bedeutung in dem Entwicklungsproceß des Gedankens der directen Reichsrathswahlen kommt unstreitig der Rede von Lichtenfels im Herrenhause am 15. Jänner 1870 zu; diese Rede ist die wirksamste Bekämpfung jenes Standpunktes gewesen, welchen auch die Reformer ursprünglich eingenommen hatten, daß nämlich die Loslösung des Reichsrathes von den Landtagen auf Grund des Verzichts der Landtage erfolgen müsse.

nung mußten mit jenen der Landtagswahlordnungen in der Hauptsache identisch bleiben. Es hatte somit die Interessenvertretung nach wie vor als oberstes Princip zu gelten und es konnte in Folge dessen nur eine einzige Neuerung als unabweisbare Folge anerkannt werden, nämlich die Vermehrung der Abgeordnetenzahl. Großgrundbesitz und Handelskammern verschlangen ja vorweg eine große Reihe von Mandaten, und der Rest sollte getrennt auf Stadt- und Landgemeinden vertheilt werden. Wenn man nun nicht vielen städtischen und allen ländlichen Wahlbezirken Dimensionen geben wollte, welche eine ernsthafte Wahl von vorneherein unmöglich machten, so mußte man zu einer Vermehrung der Abgeordnetenzahl schreiten. Und zwar konnte dies um so unbedenklicher zugegeben werden, als hiedurch kein bestehendes Interesse verletzt, vielmehr das Ziel der Wahlreform selbst unmittelbar gefördert wurde. Die Herabdrückung der Landtage war das eigentlich Gewollte und dazu war es unerläßlich, daß der Reichsrath die Landtage auch äußerlich, durch seine Mitgliederzahl, überrage, wie es dem Gesammtreichsrath bei der Gründung der Verfassung zugedacht gewesen war.

Bis hieher führte unläugbar die consequente Verfolgung eines großen Gesichtspunktes; dies muß selbst von Jenen zugegeben werden, welche den Standpunkt nicht theilen. Der Punkt, welcher die Kritik herausfordert, ist nicht in dieser Linie gelegen, sondern ein ganz anderer. Es fragt sich, ob die Wahlreform von 1873, ihrem Grundgedanken getreu, in der That lediglich die durch die veränderte Abgeordnetensumme nöthigen Veränderungen vorgenommen hat oder ob bei der Auftheilung der Abgeordneten auf die Wählerclassen und bei der Abgrenzung der Wahlbezirke im Einzelnen Einwirkungen anderer Rücksichten zu erkennen sind.

Sollte die Wahlreform nur den allgemeinen Interessen dienen, dann durfte dort, wo sie bei der neuen Vertheilung der Mandate an dem Machtverhältnisse der Parteien rütteln mußte, dies nur geschehen, um die Ungleichmäßigkeiten der bestehenden Wahlordnung auszugleichen, nicht aber, um letztere zu verschärfen. Daß die Wahlordnung von 1861 ein Uebergewicht jener Interessengruppen schuf, welche sich im Vormärz allein oder mit anderen im Besitze des Rechtes der Vertretung befunden hatten, war aus dem Gesetz continuirlicher Entwicklung ebenso begreiflich, als daß sie dies deshalb nicht unterließ, weil auf diese Weise der deutsche Volksstamm in den Vordergrund gestellt wurde, welcher bisher dem Staate sein Gepräge verliehen hatte. Die Aufgabe einer Reform, welche den Gedanken der Volksvertretung entwickeln wollte, konnte es aber nicht sein, nach zwölf Jahren eine Einseitigkeit zu potenziren, wenn diese auch bei der Schaffung der Volksvertretung noch so sehr geboten gewesen war. Und deshalb muß der Wahlreform von 1873 gegenüber das Urtheil dahin lauten, daß, indem sie es im Kleinen nicht verschmähte, die Machtverhältnisse zu

Gunsten einer Partei zurechtzulegen, in ihr der große, beherrschende Gesichtspunkt die Rücksichten der Partei nicht zu überwinden vermochte und daß daher die Erhöhung der inneren Kraft der Volksvertretung nur eine zweifelhafte war. Es wird dies aus der nachfolgenden Darstellung, wie wir glauben, von selbst erhellen.

Um das Ziel der Wahlreform legislativ durchzuführen, bedurfte es eines Zweifachen.

Es mußte zunächst das 1867 revidirte Grundgesetz über die Reichsvertretung eine Abänderung in jenen Paragraphen erfahren, welche die Bildung des Reichsrathes aus den Landtagen normirten und die Vertheilung der Reichsrathsabgeordneten auf die einzelnen Länder und Wählerclassen feststellten, und es mußte zweitens jene Vertheilung der Abgeordneten auf die einzelnen Wahlbezirke und Wahlkörper, welche bisher in dem Anhange zu den einzelnen Landesordnungen erfolgt war, durch ein einheitliches Gesetz erfolgen.

Das Eine wie das Andere geschah, wenn auch unter dem Proteste der Minorität des Parlaments, welche die Bestimmungen der Landesordnungen über die Beschickung des Reichsrathes nicht lediglich als Folgerung aus einem schon feststehenden, hier nur citationsweise aufgenommenen Grundsatze, sondern vielmehr die Beschickung des Reichsrathes als ein den Landtagen einseitig nicht entziehbares Recht betrachtete.

Zunächst wurde durch Gesetz vom 2. April 1873 das Staatsgrundgesetz revidirt und hier (§§ 7 und 8) das Princip der unmittelbaren Reichsrathswahl und der Interessenvertretung als leitender Grundsatz in die Verfassung aufgenommen. Zur Durchführung dieses Principes wurde aber auch noch die Reichsrathswahlordnung geschaffen, welche, wenn auch nicht mit dem grundrechtlichen Charakter, als neues Glied in den Kreis der Verfassungsgesetze trat. Mochte die Reichsrathswahlordnung auch materiell im engsten Zusammenhange mit den Landtagswahlordnungen stehen und mochte somit zunächst an den Grundlagen der Reichsvertretung wenig verändert sein, formell war durch die Schaffung der Reichsrathswahlordnung der Charakter des Reichsrathes als einer selbstständigen, von den Landtagen unabhängigen Körperschaft zum vollen Ausdruck gebracht.

Auf diesen Grundlagen hat die Reichsvertretung durch zwei volle Sitzungsperioden getagt. Der Reichsrath der 1873er Wahlreform hat unverändert genau dieselbe Lebenszeit zu verzeichnen, welche dem aus den Landtagen hervorgegangenen Reichsrathe mit mancherlei Wandlungen beschieden gewesen war, und auch die jüngste Verrückung der Vertretungsbasis hat behutsam an das Werk von 1873 angeknüpft. Diese Ordnung muß daher nicht nur als ein Glied der Entwicklung, sondern als der in der Hauptsache noch geltende Rechtszustand einer eingehenden Betrachtung unterzogen werden.

Das Abgeordnetenhaus des österreichischen Reichsrathes setzt sich seit dem Jahre 1873 aus 353 Mitgliedern zusammen. Es überragt somit die Mitgliederzahl des Abgeordnetenhauses im Gesammtreichsrathe von 1861 und kommt jener des Volkshauses nach dem Kremsierer Entwurfe nahe; keiner der Landtage reicht an diese Zahl auch nur entfernt heran.

Die Vermehrung der Abgeordnetenzahl findet sich natürlich in allen Ländern; die Abgeordnetenziffer steigt nunmehr, von 3 in Vorarlberg, je 4 in Görz, Triest und Istrien, 5 in Salzburg, je 9 in Kärnten, Dalmatien und der Bukowina, je 10 in Krain und Schlesien, 17 in Oberösterreich, 18 in Tirol, bis zu 23 in Steiermark, 36 in Mähren, 37 in Niederösterreich, 63 in Galizien, 92 in Böhmen auf. Die Vermehrung der Abgeordnetenzahl ist aber hienach nicht in allen Ländern eine gleichmäßige gewesen. In Görz, Istrien, Triest wurde die Abgeordnetenzahl verdoppelt, in Niederösterreich griff man sogar über dieses Ziel hinaus, in den übrigen Ländern wechselt die Vermehrung nur zwischen 50 und 80 Percent, und hiemit ist der Punkt gegeben, welcher zunächst die Kritik herausfordern mußte.

Schon der Ausschußbericht des Abgeordnetenhauses machte es geltend, daß durch die neue Zifferngruppirung der Regierungsvorlage die Bevorzugung der kleineren Länder eine noch stärkere werden mußte, als bisher. Hiemit waren aber die Incongruenzen keineswegs erschöpft. Es blieb noch zu erklären, weshalb unter den Ländern gleicher Dimension Verschiedenheiten zugelassen wurden, weshalb Vorarlberg gegen Görz und Istrien, Oberösterreich gegen Tirol, weshalb namentlich Galizien und Mähren gegen Böhmen zurückstehen sollten.

Und wenn das Abgeordnetenhaus, über die Regierungsvorlage noch hinausgreifend, bei Niederösterreich die Abgeordnetenziffer sogar mehr als verdoppelte, weil gerade Niederösterreichs und Wiens Bedeutung seit 1861 unverhältnißmäßig gestiegen sei, so war dies jedenfalls ein in die Wahlreform hineingetragener fremder Gedanke, ganz abgesehen davon, daß die Nothwendigkeit dieser Correctur auch sonst noch zu beweisen war.

In dem Augenblicke, in welchem man zu einer durchgängigen Verdoppelung der Abgeordnetensitze nicht schreiten wollte, war eben bei einzelnen Ländern eine Abrundung der Ziffern unausweichlich. Damit war aber auch die Versuchung sehr nahegelegt, mit der Vermehrung der Abgeordnetenzahl die Würdigung anderer Rücksichten zu verknüpfen, und sowie man einmal, von dem Grundsatze der Wahlreform abweichend, das Gleichgewicht der Länder neu zu regeln unternahm, war der Schritt zu Weiterem von selbst gegeben.

In die Abwägung der Kräftedynamik der einzelnen Länder drängte sich dann sofort noch ein anderer Gesichtspunkt mit zwingender Macht ein, nämlich die Bewerthung der einzelnen Interessenkategorien. Der die Wahlreform beherrschende Gedanke verlangte, daß die bisher in den

Landtagen und im Reichsrathe vertretenen Elemente im Wesentlichen auch im Jahre 1873 als Wählerclassen für den Reichsrath festgehalten werden sollten; die Congruenz der Verhältnisse ist aber Angesichts der veränderten Hauptsummen nicht überall festzuhalten gewesen, oder nicht überall festgehalten worden.

Zunächst hat eine Kategorie der Landtagselemente gar keine Vertretung im Reichsrathe erhalten, nämlich jene der Virilstimmen. Sowie auf die Träger der Virilstimmen schon im Nothwahlgesetze von 1868 keine Rücksicht genommen war, so sind diese jetzt (bis auf vier geistliche Würdenträger in Tirol, welche von nun an das erste Wahlcolleg im Großgrundbesitz bilden) aus den Wählerclassen für den Reichsrath beseitigt. Praktisch mag dies für die Zusammensetzung des Reichsrathes ohne großen Erfolg gewesen sein, allein theoretisch bleibt es von höchster Bedeutung, daß man bei der Loslösung des Reichsrathes von den Landtagen sofort nicht umhin konnte, die Basis des ersteren wenigstens etwas zu verrücken.

Es ist aber ferner auch bei den übrigen, beibehaltenen Interessenkategorien eine Verschiebung des Stärkeverhältnisses eingetreten und hier ist die praktische Wirkung von unmittelbar fühlbarer Bedeutung.

Die Wählerclassen der Städte und Handelskammern haben auf Kosten der Landgemeinden und mehr noch auf Kosten des Großgrundbesitzes gewonnen, dies kennzeichnet die Tendenz der Reform. Auf das städtische Element entfallen jetzt nahezu 39 statt 33 Percent der Mandate, die Landgemeinden hingegen sind von 39 auf 37, die Großgrundbesitzer von 28 auf 24 Percent zurückgegangen. Der Bevölkerungszudrang zu den Städten genügt als Erklärungsgrnnd dieser Zahlenverschiebungen nicht, denn er würde blos für die Städte gegen das Land sprechen, aber entweder gar nicht, oder nur weit schwächer für die Städte gegen den Großgrundbesitz und doch ist die Zurückdrängung des letzteren noch bedeutender als jene der Landgemeinden.

Es galt auch nicht, die Interessenvertretung in der Weise fortzubilden, daß die seit 1848 emancipirten Elemente schrittweise an Boden gewinnen sollten, um schließlich die alten Ständeelemente in sich aufzunehmen. Denn dann hätten vor Allem die Landgemeinden, welche als die historisch zuletzt Eingereihten auch die kümmerlichste Vertretung besaßen, eine Erweiterung ihrer Vertretung erfahren müssen.*) Es handelte sich bei der Reform vielmehr darum, dem städtischen Elemente in unscheinbarer Weise die Führung in die Hand zu geben, und deshalb erhielt dieses fast zwei Drittel der Kammer zugetheilt.

*) Die Landgemeinden haben nur eine Vermehrung der Wahlmänner, und zwar insoferne erhalten, als dann, wenn die Einwohnerzahl einer Gemeinde durch 500 nicht theilbar ist, auf den Restbetrag immer noch ein Wahlmann kommt, mag dieser Rest größer oder kleiner als 250 sein.



Die Vermehrung der Abgeordnetenzahl hat aber nicht nur in dem Stärkeverhältniß der Länder und Curien zu einander zu Veränderungen geführt, sondern solche sind auch sonst in der Gliederung der Interessengruppen eingetreten.

Die Erhöhung der Abgeordnetenziffer gestattete es nunmehr nicht nur hie und da, sondern in der Mehrzahl der Länder, alle vier Wählerclassen aus einander zu halten. Eine Vereinigung des Großgrundbesitzes oder der Landgemeinden mit einer anderen Wählerclasse findet sich nun nirgends mehr. Nur die Städte und die Handelskammern werden noch in der kleineren Hälfte der Länder (in Görz, Istrien, Dalmatien, Krain, Tirol, Vorarlberg, Salzburg und Schlesien) zusammengeworfen; der Großgrundbesitz, das städtische und ländliche Element bleiben jetzt durchwegs streng getrennt.*)

Die durchgreifende Scheidung der drei großen Interessenkategorien war möglich in Folge der Vermehrung der Abgeordnetenzahl. So bedeutend war aber diese Vermehrung noch immer nicht, als daß bei dem Beibehalte des Curiensystems die Construction der Wahlbezirke in Stadt- und Landgemeinden ohne Schwierigkeiten hätte vorgenommen werden können.

Wenn die Wahl aus der Bevölkerung heraus nicht an der Größe der Wahlbezirke scheitern sollte, so mußte nunmehr der Grundsatz der einnamigen Wahl in überwiegender Weise zur Geltung gelangen. In der Curie der Landgemeinden findet sich daher nach der Reichsrathswahlordnung von 1873 nicht ein einziger Fall von Cumulativwahlen, in jener der Städte kommt eine Cumulativwahl nur fünfmal (Linz, Brünn, Krakau, Lemberg mit je 2, Innere Stadt von Wien mit 4 Abgeordneten), in jener der Handelskammern nur viermal (Prag, Reichenberg, Brünn, Wien mit je 2 Abgeordneten) vor.**)

---

*) Von den 29 Handelskammern üben 17 ihr Wahlrecht selbstständig, 12 im Vereine mit städtischen Gemeinden aus. Der große Unterschied, welcher in der politischen Berechtigung der einzelnen Handelskammern dadurch gemacht wurde, liegt auf der Hand. Es ist aber auch klar, daß in dem letzteren Falle das Wahlrecht der Handelskammern überhaupt sehr wenig zur Geltung kommen kann, da die Kammermitglieder mit den Wahlberechtigten des städtischen Wahlbezirkes einen Wahlkörper bilden und in dieser großen Zahl wohl nur bei gleichgewichtigen Parteien innerhalb der städtischen Wählerschaft einen belangreichen Factor abgeben können. In jenen Ländern ferner, in welchen auf die combinirten Wählerclassen mehrere Abgeordnete entfallen, zumal in Dalmatien und Tirol, ist der Grund der Combinirung schwer zu erkennen. Und auch bei jenen Handelskammern, denen man einen eigenen Abgeordneten nicht gewähren konnte, hätte es die Consequenz verlangt, statt der Combination mit den Städten mehrere Handelskammern zur Wahl zusammenzufassen. Dazu wäre es aber nothwendig gewesen, über die Landesgrenzen hinauszugreifen, und es ist sehr begreiflich, daß man sich hiezu bei dem ersten Versuche, den Reichsrath von den Landtagen loszulösen, nicht entschließen konnte; dem Reichsrathswahlrecht klebt eben noch überall die Eierschale der Entstehung aus dem Wahlrecht der Landtage an.

**) Daß die Wahlreform von 1873 nicht principiell eine Gegnerin von

In einer Curie allein, im Großgrundbesitze, ist diese Consequenz nicht gezogen worden. Hier sollte es auch dort, wo auf ein Land mehrere Vertreter des Großgrundbesitzes entfielen, als Regel gelten, daß die Wähler des ganzen Landes nur ein Wahlcollegium bilden; Galizien, welches in 20 Wahlbezirke eingetheilt ist, dann Tirol und die Bukowina, wo sich die Scheidung in zwei Wahlkörper, einen geistlichen und einen weltlichen, findet, waren die einzige Ausnahme. In Folge dessen sollten nunmehr in den einheitlichen Wahlacten des Großgrundbesitzes in Krain und in der Bukowina je 2, in Oberösterreich und Schlesien je 3, in Tirol und Steiermark je 4, in Niederösterreich 8, in Mähren 9 und in Böhmen sogar 23 Abgeordnete gewählt werden.

Daß zwischen diesem Vorwalten der einnamigen Wahl in Stadt und Land und jenem der Cumulativwahl im Großgrundbesitze ein entschiedener Widerspruch bestand, ist unläugbar. Allein abgesehen hievon war die Cumulativwahl im Großgrundbesitze seit 1873 eine noch gefährlichere als früher, weil das active und passive Wahlrecht für die Curienvertretung jetzt nicht mehr principiell geschieden war und in Folge dessen die Majorisirung der Minoritäten des Großgrundbesitzes nicht mehr wie früher durch außerhalb des Großgrundbesitzes stehende Factoren, nämlich durch den Landtag, gemildert werden konnte. Die Macht des Zufalls war potenzirt und der Einfluß der Regierung gesteigert worden, es konnte daher von Anfang an keinem Zweifel unterliegen, daß hier der Ausgangspunkt gegeben war, an den jede weitere Reform anknüpfen mußte.*)

Cumulativwahlen war, sondern diese nur wegen der Größe der Wahlbezirke verwarf, geht aus dem Umstande hervor, daß sie nicht nur bei den hervorragenden Handelskammern, sondern auch bei den oben genannten Städten die Cumulativwahl zuließ, obwohl bei den letzteren eine Gliederung der Wahlbezirke wenigstens zum Theile leicht möglich gewesen wäre. So besteht der Reichsrathswahlbezirk Linz schon nach der Landtagswahlordnung aus 2 und jener von Brünn sogar aus 4 Wahlbezirken und ebenso wäre wohl auch in Krakau und Lemberg eine weitere örtliche Gliederung durchführbar gewesen; in der inneren Stadt von Wien endlich hätte es nahegelegen, das in Triest angenommene System der Wahlkörper zur Anwendung zu bringen. Wenn man in Triest keinen Anstand nahm, im Gegensatze zu dem Princip unseres politischen Wahlrechts das Dreiclassensystem des Gemeindewahlrechts zur Geltung zu bringen, obwohl die örtliche Sonderung des Wahlbezirks schon durch den Gegensatz des Territoriums und der Stadt empfohlen war, so hätten dieselben Gründe auch in Wien für die Schaffung von Wahlkörpern gesprochen. Wie man also schon an diesem Beispiele sieht, fehlt es an principiellen Widersprüchen nicht.

*) Die Anomalie der Cumulativwahl mußte vor Allem in jenen drei Ländern empfunden werden, in welchen der Großgrundbesitz nach den Landtagswahlordnungen in Wahlkörper zerfiel, ohne daß letztere jetzt auch für die Reichsrathswahl berücksichtigt worden wären, nämlich in Böhmen, Mähren und Schlesien. In diesen Ländern mußte der fideicommissarische, beziehungsweise fürstliche Grundbesitz in der allgemeinen Großgrundbesitzercurie aufgehen, während in der kleinen Bukowina (und beziehungsweise auch in Tirol) die Sonderung in zwei Wahlkörper geschaffen wurde. Wenn man dem noch entgegenhält, daß in Galizien die Zahl

Wir haben im Vorstehenden die Frage der territorialen Gliederung der Wahlbezirke schon gestreift. Nähere Betrachtung erfordert sie aber noch hinsichtlich der Curien der Stadt- und Landgemeinden, und zwar um so mehr, als das Problem der Wahlkreiseintheilung hier in dem Anhange zu den Landtagswahlordnungen sehr wenig Anknüpfungspunkte fand. Bei der Reichsrathsbeschickung durch die Landtage war erstens nur in den acht größeren Ländern (Galizien, Böhmen, Mähren, Nieder- und Oberösterreich, Tirol, Steiermark, Dalmatien) die Curienwahl nach Gruppen gebunden gewesen und zweitens waren diese Gruppen so umfangreich, daß sie für die Reichsrathswahlbezirke bei den directen Wahlen unmöglich als Basis dienen konnten. Von der Ausscheidung der Hauptstädte abgesehen gab es, wie wir oben gesehen, in Nieder- und Oberösterreich je 2 Gruppen, etwa dem Unter- und Oberland entsprechend, in Steiermark, Böhmen, Mähren 3, 11 und 6, so ziemlich der alten Kreiseintheilung gemäß, in Tirol bei der Wahl für die Landgemeinden 3, für die Städte 2, in Galizien für erstere 14, für letztere 5, in Dalmatien für erstere 3, für letztere gar keine. Diese Gruppen, welche an Umfang den kleineren Ländern gleichkamen, konnten natürlich bei der Einführung der directen Wahlen nicht als die geographische Grundlage dienen, sondern die Grundlage mußte hier neu geschaffen werden.

Diese geographische Auftheilung ist bekanntlich nicht in der Reichsrathswahlordnung selbst, sondern in dem tabellarischen Anhange zu derselben erfolgt. Nur das Princip hat schon in der Reichsrathswahlordnung selbst Ausdruck gefunden, daß die Wahlbezirke der Landgemeinden durch die Zusammenziehung von Gerichtsbezirken zu bilden seien. Dieser eine Umstand ist der Gesetzgebung also als so wichtig erschienen, daß man sich nicht damit begnügte, ihn bei der Fixirung der Wahlbezirke thatsächlich zur Geltung zu bringen, sondern, daß man ihn auch abgesondert hievon principiell festgestellt haben wollte. Es ist aber daher auch möglich, das

---

der Großgrundbesitzer-Wahlcollegien durch die Reichsrathswahlordnung auf 20 vermehrt wurde, während der Landtag die Reichsrathswahl aus der Gesammtcurie vollzogen hatte, so muß die Zusammenziehung des Wahlcollegiums in den zuerst genannten Ländern, zumal in Böhmen und Mähren, als eine aus dem Principe der Wahlreform schwer zu rechtfertigende Maßregel erscheinen.

Eine Anomalie anderer Art findet sich in der Curie der Höchstbesteuerten Dalmatiens. Diese Curie bildet nunmehr nur einen Wahlbezirk, da sie nur einen Abgeordneten zu wählen hat, die geographische Structur des Landes hat es aber zur Nothwendigkeit gemacht, diese Wahl an vier verschiedenen Wahlorten vollziehen zu lassen. Diese Anomalie drängt unwillkürlich die Frage auf, weshalb gerade in dieser Curie eine Vermehrung der 1861 gewährten Abgeordnetenzahl nicht platzgegriffen hat. Und hätte hier schon nicht wie in den übrigen Curien Dalmatiens eine Verdopplung der Abgeordnetenziffer stattfinden können, so wäre noch immer der Ausweg möglich gewesen, die Höchstbesteuerten mit den Handelskammern zu combiniren und auf diese Weise zwei Wahlbezirke zu schaffen. Der Gegensatz zu der dalmatinischen Landtagswahlordnung, in welcher allein von allen Landtagswahlordnungen eine Gliederung der ersten Curie nach Bezirken vorkommt, ist jedenfalls ein auffälliger.

Urtheil über den Grundsatz von dem Urtheile über die Ausführung zu trennen, und wenn wir hier auch nicht der Wahlkreisgeographie im Einzelnen folgen können, so ist es doch an die Hand gegeben, den Motiven der principiellen Feststellung nachzuforschen.

Daß diese Motive sich wenigstens nicht von selbst verstehen, wird schwer zu läugnen sein. Es muß sehr überraschen, daß gerade bei der politischesten aller Gliederungen, nämlich bei jener der Wahlbezirke, von der Eintheilung der politischen Verwaltungsbezirke Umgang genommen werden konnte, und das um so mehr, als diese politische Landeseintheilung damals eine erst vor wenigen Jahren geschaffene war. Als die Landtagswahlordnungen in's Leben traten, fiel der politische und der Gerichtsbezirk zusammen, die Gliederung der Landtagswahlbezirke beruhte daher damals und beruht daher auch jetzt begreiflicher Weise auf der gerichtlichen Eintheilung. Seit dem Jahre 1868 war aber die politische von der Justizverwaltung auch in erster Instanz getrennt, es mußte daher die neugeschaffene politische Eintheilung, nicht die seit 20 Jahren bestehende gerichtliche Organisation, als die natürliche Basis für die neu in's Leben tretenden directen Reichsrathswahlen gelten. Und es war dies um so näher gelegen, als die Zahl der geschaffenen Wahlbezirke eine sehr kleine war, nämlich nur 131 in der Curie der Landgemeinden und ohne die einzelstädtischen Bezirke nur 85 in jener der Städte,*) also eine weit geringere, als jene der Bezirkshauptmannschaften. Die Zusammenlegung von 2—4 Bezirkshauptmannschaften mußte von vorneherein als das Naturgemäße erscheinen, und wenn hiebei ein Gleichmaß der Wahlbezirke nicht erreichbar war, so ist damit über die politische Landeseintheilung das Urtheil gesprochen. Wir wollen und können hier nicht untersuchen, auf welcher Seite die Unrichtigkeit vorliegt, aber das kann man sagen, daß auf einer von beiden, wenigstens theilweise, künstliche Gliederungen geschaffen sein müssen. Die Disharmonie wird allerdings in der Ausführung dadurch gemildert, daß in der Mehrzahl der Fälle die Congruenz der verschiedenen Gliederungen doch vorhanden ist, allein der Mißstand bleibt, daß schon bei der Bildung der ländlichen Wahlbezirke (Galizien nicht mitgerechnet) 57 Bezirkshauptmannschaften zerrissen werden.

In allen bisher erörterten Beziehungen kehrt die Erscheinung wieder, daß die Wahlreform von 1873 im Großen und Ganzen an dem Grundsatze der Interessenvertretung festhalten und nur im Einzelnen eine neue Formulirung finden wollte. Es ist daher um so begreiflicher, daß die Wahlreform an den Bedingungen des Wahlrechtes in den einzelnen Curien keine wesentliche Veränderung vornahm; denn ein jeder Versuch in dieser Richtung hätte sie nur von ihrem eng begrenzten Ziele abgelenkt. Die Reichsrathswahlordnung begnügte sich in erster

*) Mit den einzelstädtischen Bezirken zählt die Städtecurie 108 Wahlbezirke. Zur Vergleichung mit der Zahl der Bezirkshauptmannschaften eignet sich die Gruppe der combinirten Bezirke aber besser.

Linie damit, solche allgemeine Grundsätze neu zu fixiren, deren Ausspruch durch die bisher in der Praxis gemachten Erfahrungen als nothwendig erwiesen war. Hieher gehört vor Allem das Erforderniß der Staatsbürgerschaft, des vollstreckten 24. Lebensjahres, sodann die Beschränkung des Frauenwahlrechtes und des Wahlrechtes der activen Militärs auf die Curie des Großgrundbesitzes und die Präcisirung der Modalitäten der Wahlbevollmächtigung in dieser Curie. Außerdem mußten nur noch solche Normen Aufnahme finden, welche durch die seit 1861 veränderte Gesetzgebung geboten waren, wie die durch die Grundrechte gebotene Gleichstellung der Gemeindeangehörigen und der vom Realbesitze, Erwerbe oder Einkommen besteuerten Gemeindegenossen und die durch die Strafgesetznovelle bedingte Redigirung der Wahlausschließungsgründe. Im Uebrigen erhob die Reichsrathswahlordnung einfach das im Momente geltende Landtagswahlrecht zum Wahlrechte für den Reichsrath.

Materiell fiel zunächst das Landtags- und Reichsrathswahlrecht zusammen, nur formell war es auseinandergehalten, indem die Revision des letzteren von jener des ersteren unabhängig erklärt, die eine der Reichsgesetzgebung zugewiesen, die andere der Landesgesetzgebung gewahrt wurde. Für den Moment war also auf eine einheitliche Normirung des Reichsrathswahlrechtes in allen Ländern verzichtet und es wurde sogar daran kein Anstoß genommen, daß in Folge dieser Construction das Reichsrathswahlrecht von derselben Person in mehreren Ländern, nämlich überall dort geübt werden konnte, wo sie das Landtagswahlrecht besaß. Nur in der Formulirung des passiven Wahlrechtes wurden dem unitarischen Zuge der Reform entsprechend die Landesschranken durchbrochen, hier allerdings sollte das in irgend einem Lande begründete active Reichsrathswahlrecht oder, überraschender Weise, auch das irgendwo existirende passive Landtagswahlrecht die Wählbarkeit für den Reichsrath in allen Ländern verleihen. Es gibt seither, und das ist eine unitarische Errungenschaft, eine Wahlfähigkeit für das ganze Reich, welche außer den schon erwähnten Voraussetzungen nur noch an den Besitz der Staatsbürgerschaft seit drei Jahren und die Zurücklegung des 30. Lebensjahres geknüpft ist.

Desgleichen wiederholt sich der enge Anschluß der Reichsrathswahlordnung an die Landtagswahlordnungen im weiteren Verlaufe, in den Bestimmungen über die Ausschreibung, Vorbereitung und Vornahme der Wahlen, und zwar sowohl formell als materiell, ja beinahe Paragraph für Paragraph. Die Modification des Wahlvorganges von Land zu Land ist damit von selbst gegeben.

Die Ausschreibung der Wahlen, das sind die wesentlichen Bestimmungen, hat über Anordnung des Ministers des Innern durch den Landeschef vermittelst der Landeszeitungen und vermittelst Plakaten zu erfolgen, und zwar in der Weise, daß die vier Wählerclassen an verschiedenen Tagen zur Wahl schreiten und nur innerhalb einer jeden Wählerclasse die Wahl in dem ganzen Lande an demselben Tage beginnt.

Hiemit ist es von vorneherein nahegelegt, die Wahlen in den einzelnen Ländern zeitlich zu trennen und die Agitation der politischen Parteien zu zertheilen. Es ist aber ferner der politischen Agitation auch erschwert, in einem Lande durchgreifende Siege zu erringen, weil der Kampf in jedem Lande auf vier Momente vertheilt ist und die in der einen Wählerclasse überrumpelte Partei dadurch die Möglichkeit hat, sich in den anderen zu sammeln.

Die Reihenfolge der Wählerclassen ist jetzt noch deutlicher bestimmt als in den Landtagswahlordnungen. Die Landgemeinden beginnen die Wahl, es folgen zunächst die Städte, hierauf, von den Städten ausdrücklich getrennt, die Handels- und Gewerbekammern, schließlich der Großgrundbesitz; es liegt somit in der Natur der Sache, daß die oberen Curien als die Reserven für die in den ersten Wahlgängen unterlegenen Parteien aufgeboten werden.

Die Größe der Wahlbezirke in Stadt- und Landgemeinden hat es ferner nothwendig gemacht, den Wahlvorgang nach Möglichkeit örtlich zu zertheilen. In den städtischen Wahlbezirken ist nunmehr in der Regel jeder in diese Wählerclasse eingereihte Ort zugleich Wahlort, in den ländlichen Wahlbezirken sind zwar nicht alle Theilbezirke zu Schauplätzen des Wahlactes gemacht, aber doch regelmäßig mehrere Wahlorte fixirt. Im Ganzen kommen auf die 108 städtischen Wahlbezirke 571,*) auf die 131 ländlichen Wahldistricte 368 Wahlorte, es ist somit im Durchschnitte jede städtische Wahl von dem Kampfe an 5—6 und jede ländliche Wahl von dem Kampfe an 2—3 Plätzen abhängig.**) Durch diese Theilung des Wahlactes ergibt sich von selbst ein Dämpfer der durch die Unmittelbarkeit der Wahl gesteigerten Agitation; der Hauptwahlort eines jeden Bezirkes hat

---

*) Wir zählen 571 und nicht 572 Wahlorte, weil die zwei Wahlbezirke von Graz unseres Wissens factisch denselben Wahlort in der inneren Stadt haben.

**) Die Zuweisung mehrerer städtischen Gemeinden zu einem Wahlorte waltet in Oberösterreich, Steiermark, Kärnten und Salzburg vor; es gibt daher weniger städtische Wahlorte als zur Wahl in der Städtecurie berechtigte Gemeinden (571 gegen 691).

Bei den Landgemeinden findet sich sechsmal die Concentration des ganzen Wahlbezirkes an einem einziaen Wahlorte, nämlich in Cattaro, Sechshaus, Hernals, Graz, Bregenz und Gradiska. Von diesen Wahlbezirken besteht aber Sechshaus aus einem einzigen Gerichtsbezirke und Graz, Cattaro, Gradiska, Hernals greifen wenigstens über den Umfang der Bezirkshauptmannschaft nicht hinaus; nur der Wahlbezirk Bregenz ist aus Gerichtsbezirken zweier politischer Sprengel (Bregenz und Feldkirch) gebildet und besitzt doch nur einen Wahlort. Im Uebrigen fällt die Zahl der Wahlorte in den Landgemeinden in der Hauptsache mit der Zahl der Bezirkshauptmannschaften zusammen; nur in 6 Fällen entbehren politische Bezirke eines eigenen Wahlortes (nämlich die Bezirkshauptmannschaften Metkovic, Primiero, Groß-Meseritsch, Römerstadt, welche nur aus einem Gerichtsbezirke bestehen, ferner Göding und Kromau) und in 48 Fällen befindet sich ein Wahlort außerhalb des Sitzes einer Bezirkshauptmannschaft.

lediglich die Bedeutung, daß hier durch den dazu berufenen Beamten das Ergebniß der eingesendeten Wahlacten ermittelt wird, die Wahlagitation muß eine örtlich getheilte bleiben.

Auch die vielfach geforderte Schriftlichkeit der Wahl ist durch die Reform nur zum Theile gewährt worden, nämlich ausnahmslos nur für die drei oberen Wählerclassen, während es in den Landgemeinden bei der durch die einzelnen Landtagswahlordnungen geschaffenen Einrichtung sein Bewenden haben sollte. Diese partielle Einführung der Stimmzettelwahl hat indeß die Folge gehabt, daß das Institut der Wählerlisten im Ganzen sowie die Vornahme der Wahl selbst einer genaueren Regelung unterworfen wurde. Die Anlage der Wählerliste ist jetzt in die Hände des Gemeindevorstehers (nicht des Gemeindevorstandes), beziehungsweise des Bezirkshauptmannes und Landeschefs gelangt, die Publicität der Listen ist sichergestellt und das Recht der Reclamation mit einem bis zum Landeschef reichenden Instanzenzuge genau normirt. Im Zusammenhange hiemit sind die Cautelen des Wahlactes erhöht worden, und zwar namentlich durch die Einführung der Stimmliste neben dem Abstimmungsverzeichnisse. Die engere Wahl soll ferner, wenn der erste Wahlgang nicht entscheidet, sofort, nicht erst nach einem zweiten Wahlversuche erfolgen; im Falle einer Doppelwahl hat der Gewählte längstens 8 Tage nach Verificirung seiner Wahl im Abgeordnetenhause zu erklären, welche Wahl er annimmt.

Das Recht der Regierung auf die Leitung der Wahlen endlich, und das ist eine Sache der höchsten Wichtigkeit, ist jetzt ein stärkeres, als bei den Landtagswahlen, da die Befugnisse des Wahlcommissärs eine ausdrückliche Fixirung gefunden haben und die Regierung auf die Bildung der Wahlcommission selbst einen erhöhten Einfluß besitzt. Bei den Urwahlen in den Landgemeinden bildet der Wahlcommissär allerdings wie nach den Landtagswahlordnungen mit dem Gemeindevorstande die Wahlcommission, bei den Wahlversammlungen der Wahlmänner aber und bei den Wahlen in den Städten und im Großgrundbesitze hat die Regierung nach der Reichsrathswahlordnung stets das Recht, Commissionsmitglieder in gleicher Zahl mit den Wahlberechtigten selbst zu ernennen, während die Bestellung des Vorsitzenden der Cooptation durch die Commission überlassen bleibt.

Dies ist in den wesentlichen Punkten die Ordnung der Dinge, wie sie sich als das Resultat der Wahlreform von 1873 herausstellt.

Dieser Rechtszustand blieb während der Session von 1873—1879 in der Hauptsache unverändert aufrecht. Der Reichsrath, welcher auf Grund der ersten allgemeinen directen Wahlen zusammengetreten war, empfand begreiflicher Weise kein Bedürfniß, an der Basis seiner Existenz sofort wieder zu rütteln, und er hielt diesen Standpunkt auch dort fest, wo die Regierung, durch die Eigenthümlichkeit der Reichs=

rathswahlordnung bestimmt, die Initiative zu beschränkten Aenderungen der Wahlbezirkseintheilung ergriff.

Da die ländlichen Wahlbezirke nach dem Gesetze aus Gerichtsbezirken bestehen und da das Gesetz ausdrücklich bestimmt, daß die Gerichtsbezirke nach ihrem bei der Vornahme der Wahl bestehenden Gebietsumfange aufzufassen sind, so bedingt eine jede Aenderung eines Gerichtsbezirkssprengels eine ausdrückliche Aenderung der Reichsrathswahlordnung, wenn die von den alten Sprengeln abgetrennten Theile nicht des Wahlrechtes beraubt werden sollen. Aus diesem Grunde mußte die Regierung schon in der ersten Sitzungsperiode des neu constituirten Reichsrathes wiederholt zu partiellen Aenderungen der Wahlbezirkseintheilung schreiten und die österreichische Gesetzgebung hat in Folge dessen während der Session 1873—1879 nicht weniger als sieben Nachtragsgesetze zu der Reichsrathswahlordnung zu verzeichnen, welche nur durch die Errichtung neuer Bezirksgerichte oder auch nur durch die veränderte Abgrenzung alter Sprengel und die Verlegung des Sitzes der Behörden hervorgerufen waren.

Allein, so sehr der Reichsrath sich stets bereit zeigte, die Regierungsvorlagen zu acceptiren, welche diese aus der territorialen Gliederung sich ergebenden Consequenzen zogen, ebenso ablehnend verhielt er sich gegenüber dem Ansinnen der Regierung, im Anschlusse an solche nothwendige Veränderungen auch nur geringe, weitergreifende Verschiebungen der berührten Wahlbezirke vorzunehmen.*)

Und wie das Abgeordnetenhaus in Hinsicht auf beantragte Beseitigungen der eben erst geschaffenen Normen eine conservative Haltung bewahrte, so fehlte ihm auch die Lust oder die Kraft, aus eigener Initiative jenen Bau zu ergänzen, welcher im Jahre 1873 in richtiger Erwägung der Macht der Partei nur in Umrissen aufgeführt worden war. Der Antrag, ein Incompatibilitätsgesetz zu schaffen, gelangte über die Ausschußberathung und die Redigirung des Berichtes nicht hinaus.**)

Desgleichen ward über die an das Haus gerichteten Petitionen um Abänderung der Reichsrathswahlordnung, beziehungsweise Erwei-

*) Wir verweisen diesbezüglich auf Beilage 645 zu den stenographischen Protokollen der VIII. Session des Abgeordnetenhauses. Die durch die Errichtung der Bezirksgerichte „Königl. Weinberge“ und „Hochstadt“ bedingten formellen Aenderungen in den Wahlbezirken „Karolinenthal“ und „Gitschin“ wurden angenommen, die weiter gehenden Anträge der Regierung aber, welche im Zusammenhange hiemit auf Verschiebungen in den Wahlbezirken „Reichenberg“ und „Trautenau“ abzielten, wurden abgelehnt.

**) Der von Dr. Menger verfaßte Ausschußbericht über die Incompatibilitätsanträge von Dr. Menger und Dr. Kronawetter findet sich unter Nr. 740 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen der VIII. Session des Abgeordnetenhauses.

terung des Wahlrechts ein in die Sache eingehender Beschluß nicht gefaßt, sondern einfach die Abtretung an die Regierung beschlossen.*)

Anders gestalteten sich aber die Verhältnisse, als die allgemeinen Wahlen des Jahres 1879 einen Umschwung der parlamentarischen Situation mit sich brachten. Der Entschluß der czechischen Partei in Böhmen, aus der politischen Passivität herauszutreten, führte den Reichsrath jenem Ziele zu, nach welchem man bisher mittelst des Nothwahlgesetzes und der Wahlreform von 1873 vergeblich gestrebt hatte; das Abgeordnetenhaus war endlich von allen Ländern und Stämmen Oesterreichs beschickt. Hiedurch sowie theilweise durch den Ausfall der Wahlen (zumal durch die Compromißwahlen im böhmischen Großgrundbesitze) war aber das Machtverhältniß der politischen Parteien verrückt. Jener Partei war nunmehr die Majorität entzogen, welche die Wahlreform von 1873 geschaffen hatte, und jene Parteien traten in den Vordergrund, welche die Schöpfung von 1873 als gegen sich gerichtet betrachteten; es war daher von vorneherein klar, daß jetzt die Bedingungen gegeben waren, um sowohl zu einer neuerlichen Reform zu schreiten, als auch, um diese in eine andere Richtung als jene des Jahres 1873 zu lenken.

Dieser Sachlage entsprechend sah die neue Session auch bald aus der Mitte des Abgeordnetenhauses eine Reihe von Initiativanträgen hervorgehen, welche alle, wenn auch von verschiedenen Gesichtspunkten ausgehend, eine mehr oder weniger weitgehende Reform der Basis der Reichsvertretung erstrebten.

Die Regierung hielt sich von der Initiative in dieser großen Frage ferne, sie beschränkte sich auch in dieser Session darauf, von Fall zu Fall Aenderungen in der Wahlbezirkseintheilung in Antrag zu bringen, wenn die Veränderungen der politischen Landeseintheilung dies unabweislich machten, so viermal in den Landgemeinden Galiziens und zweimal bei den böhmischen Städten; wo sie auch nur einen Schritt weiter machte, wie mit Bezug auf die Vororte Wiens, folgte sie der von dem Parlamente gegebenen Anregung.

Die Aufgabe der Majorität des Parlaments war es daher, wenn überhaupt an den seit 1873 bestehenden Grundlagen eine Aenderung vorgenommen werden sollte, die verschiedenartigen Initiativanträge zu einem gemeinsamen Ziele zu vereinigen, welches einerseits nicht in der Linie der 1873 eingeschlagenen Bahnen lag, und andererseits die Wünsche der einzelnen Fractionen der Majorität befriedigte, soweit dieselben sich nicht geradezu durchkreuzten und soweit die Macht der Partei zu gesetzgeberischen Reformen überhaupt reichte. Mit anderen Worten, die Majorität konnte, ihrer geringen numerischen Stärke eingedenk, nur

*) Das Verzeichniß dieser Petitionen findet sich in Nr. 870 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen der VIII. Session des Abgeordnetenhauses.

eine solche Reform in's Auge fassen, welche sich auf die Reichsraths-wahlordnung beschränkte und daher nicht wie eine Aenderung des Grund-gesetzes über die Reichsvertretung die Zweidrittelmajorität erforderte, und auch dann mußte, der Natur der Parlamentsmajorität entsprechend, das legislative Werk den Charakter eines Compromisses verschiedener Factoren besitzen.

Unter diesen Umständen und Einflüssen ist im dritten Jahre der Session das Gesetz vom 4. October 1882 zu Stande gekommen, welches sich im Wesen als die Combination zweier eng begrenzter Anträge dar-stellt, die auf innerlich getrennte, ganz verschiedene Punkte der Wahl-ordnung gerichtet waren, nämlich der Anträge Lienbacher und Zeit-hammer.

Wohl war dem Wahlreformausschusse noch ein dritter, von der äußersten Linken gestellter Antrag zur Berathung zugewiesen worden, welcher die Verallgemeinerung des Wahlrechts bis zur Grenze der directen Steuer überhaupt und die Abschaffung der Wahlmännerwahlen anstrebte; der Ausschuß ging aber über diesen, „eine Aenderung des Staatsgrundgesetzes über die Reichsvertretung voraussetzenden" Antrag zur Tagesordnung über, wie schon früher im Plenum des Hauses selbst ein ähnlicher Antrag in der ersten Lesung beseitigt worden war.*) Die Anträge, welche der Ausschuß in Berathung zog, waren aus den politischen Kämpfen in der engeren Heimat der Antragsteller hervor-gegangen, sie beschränkten sich demgemäß auf näher liegende Ziele, auf die Wahlordnung im Großgrundbesitze und auf die Modalitäten der Wahl in den Stadt- und Landgemeinden, und daher erreichten sie nahezu vollen Erfolg.

Dem Antrage Zeithammer lagen die Erfahrungen in der Curie des böhmischen Großgrundbesitzes zu Grunde, welche durch ihre Wahlen so oft gegen die czechische Opposition entschieden hatte. Der Antrag faßte, sich auf diesen einen Punkt beschränkend, mit glücklicher Hand jenen Punkt heraus, welcher als der wundeste in der ganzen Wahl-ordnung bezeichnet werden mußte, nämlich die potenzirte Cumulativwahl in einem Wahlkörper. Denn auch jene, welche es bestritten, daß nach den österreichischen Wahlordnungen die Majoritäten von den Regierungen und nicht die Regierungen von den Majoritäten geschaffen würden, konnten der Thatsache nicht widersprechen, daß bei dem Gleichgewichte der Parteien in dem böhmischen Großgrundbesitze die Wahl von 23 Ab-geordneten fast immer in den Händen der Regierung gelegen hatte. Wenn irgendwo, so war eine Reform an dieser Stelle geboten und für einen Unbefangenen konnte auch der Zielpunkt der Reform nicht

*) Der weiter gehende Antrag von R. v. Schönerer wurde am 28. Jänner 1881 in erster Lesung abgelehnt; hierauf brachte Dr. Kronawetter an demselben Tage den oben erwähnten, beschränkteren Antrag ein.



zweifelhaft sein. Für eine nicht vom Parteigeiste geleitete Reform konnte es sich nur darum handeln, die Entscheidung den Händen der Regierung zu entziehen und in jene der Parteien selbst zu legen; der Kampf der Parteien sollte nicht ausgeschlossen sein, aber er sollte nicht durch die bei der Cumulativwahl verlockende Größe des Erfolges unnöthig gesteigert, und vor Allem, er sollte von einer jeden Partei in Wahrheit geführt werden mit der ihr eigenen Kraft.

Auf diesem Standpunkte finden wir aber den Antrag Zeithammer und seine Durchführung mit nichten.

Schon die Diagnose des Uebels war keine vollständig richtige.

Das Ungesunde des Verhältnisses lag nicht in erster Linie darin, daß, wie der Ausschußbericht des Abgeordnetenhauses besagte, in dieser Curie die Majorisirung einer oder der anderen von zwei großen Parteien eine nothwendige war, denn nach der Erfahrung von zwei Decennien war diese Majorisirung eine wechselnde gewesen. Das Uebel war vielmehr vor Allem darin zu suchen, daß es bei dem Gleichgewichte der Parteien in die Hand der Regierung gelegt war, die eine oder die andere der Parteien vollständig von der politischen Bühne zu verdrängen.

Dem entsprechend trafen auch die Details der Ausführung die Wurzel des Uebels nicht.

Der Antrag suchte das Remedium in der Theilung des böhmischen Großgrundbesitzes.

Die Berechtigung dieses Gedankens kann sicherlich nicht bestritten werden. Der Versuch der Opposition, das Wahlrecht des Großgrundbesitzes als ein Recht der geschlossenen, ehemals ständischen Corporation hinzustellen, war unseres Erachtens ein wenig glücklicher, und zwar sowohl deshalb, weil die Behauptung der Existenz einer Großgrundbesitzercorporation für die Gegenwart überhaupt unhaltbar ist, als mehr noch deshalb, weil jene einheitliche ständische Corporation, deren einheitliche Fortsetzung die Großgrundbesitzercurie sein sollte, vollständig auch im Vormärz nicht bestanden hatte. Die Landtagswahlordnung Böhmens, welche doch zunächst an die ständische Landtagsgliederung anknüpfen mußte, kannte und kennt eine Zweitheilung der Großgrundbesitzercurie; dies Argument widerlegt unseres Erachtens so schlagend die Nothwendigkeit der Einheitlichkeit der Curie bei der Reichsrathswahl, daß es gar nicht nöthig ist, auch noch bei der Theilung der Curie in anderen Ländern zu verweilen.

Wenn aber historische Gründe die Aufrechthaltnng der Cumulativwahl nicht forderten, dann war es auch unbestreitbar, daß mit jeder Theilung des Wahlcollegiums die zu eliminirende Macht des Zufalls verringert und die Möglichkeit für die Opposition, mit eigener Kraft wenigstens Theilerfolge zu erringen, vergrößert war.

Soweit der Antrag Zeithammer lediglich das Princip der Theilung der Curie zur Geltung bringen wollte, soll ihm also die Anerkennung nicht

vorenthalten sein, allein ihn trifft der Vorwurf, daß er den Gedanken nicht in seine Consequenzen verfolgt und Nebenrücksichten zugleich Rechnung getragen hat.

Der Antrag Zeithammer hat zunächst die Consequenz der einnamigen Wahl nicht gezogen, sondern sich damit begnügt, den Großgrundbesitz in sechs Wahlkörper zu zerlegen, von denen jeder 3—5 Abgeordnete wählen sollte; er hat somit von vorneherein darauf verzichtet, den Schutz der Minoritäten soweit anzustreben, als es das aufgestellte Princip der Zerlegung der Curie und das angerufene Beispiel anderer österreichischer Länder (namentlich Galiziens) verlangte.

Der Antrag Zeithammer hat aber das Problem der Zerlegung der Curie auch nicht nach einem durchgreifenden Gesichtspunkte gelöst, sondern hiebei zwei verschiedene Rücksichten verquickt. Zunächst sollte nach Analogie der Landtagswahlordnung die Curie in den fideicommissarischen und nichtfideicommissarischen Großgrundbesitz getrennt und dann im Widerspruche mit der Landtagswahlordnung der allodiale Großgrundbesitz in fünf Wahlbezirke zerlegt werden, es ist somit der Gesichtspunkt der Interessenverschiedenheit und jener der geographischen Sonderung innerhalb des Großgrundbesitzes zugleich zur Geltung und keiner von beiden oder wenigstens der letztere nicht erschöpfend zur Anwendung gelangt.

Und wenn man auch an diesem Eklekticismus keinen Anstoß nimmt, so kann man den Widerspruch doch weder gegen die Durchführung des einen noch des anderen Grundsatzes überwinden.

Was den allodialen Grundbesitz anbelangt so haben wir unser Urtheil schon im vorhinein gefällt. Wir fügen nur noch bei, daß die von dem Berichte selbst erwähnte Rücksicht auf die politische Eintheilung Böhmens in 13 Ueberwachungsgebiete dazu hätte führen sollen, sich dieser Eintheilung auch in der Zahl der Wahlbezirke anzuschließen, oder daß auf die analoge alte Kreiseintheilung zurückzugreifen war, statt die Wahlbezirke, mehr oder minder willkürlich, neu zu construiren. In diesem Punkte wird es nicht leicht sein, zu einem anderen Urtheile zu kommen.

Schwieriger gestaltet sich die Frage bei dem zweiten Punkte.

Die Ausscheidung und Sonderstellung des fideicommissarischen Besitzes, welche die allerschärfsten Angriffe erfahren, hat auf den ersten Anblick den Schein voller Berechtigung. Wenn innerhalb der Curie eine Sonderung stattfinden sollte, dann scheint nichts näher zu liegen, als jenen Interessenkreis herauszugreifen, welcher schon in juristischer Construction abgesondert vorliegt und in der Landtagswahlordnung als selbstständiger Wahlkörper fungirt. Und doch muß bei näherer Untersuchung das Urtheil dahin lauten, daß die Ausscheidung der Fideicommißgruppe für die Reichsrathswahl im Jahre 1882 der Continuität der geschichtlichen Entwicklung widersprach und in die Reform einen dem Ausgangspunkte derselben fremden Gedanken hineintrug.

Der entscheidende Punkt für die historische Beurtheilung ist der, daß, so lange der Reichsrath bestand, zur Zeit der Wahl aus den Landtagen, wie auf Grund des Nothwahlgesetzes und der Wahlordnung von 1873, die Fideicommißgruppe bei der Reichsrathswahl nicht abgesondert vertreten war. In dem Anhange zu derselben Landesordnung, welche in ihrer Landtagswahlordnung den Großgrundbesitz in zwei Wahlkörper zerlegte, war der Großgrundbesitz für die Reichsrathswahl in eine einheitliche Curie zusammengefaßt und die Reichsrathswahlgesetze von 1868 und 1873 fußten somit nur auf dem von der Landesordnung gegebenen Zustande. Die Wahlreform von 1873 hatte das Wahlrecht der Fideicommißbesitzer gegenüber jenen des Allods in keiner Weise geschwächt, im Gegentheile, dadurch, daß die Wahl nun durch die Curie selbst und nicht durch den Landtag erfolgte, war nur der Einfluß der Städte und Landgemeinden auf die Vertretung des Großgrundbesitzes beseitigt und den Fideicommißbesitzern die Behauptung innerhalb der Curie erleichtert. Die Ausscheidung des mit dem Fideicommißbande behafteten großen Grundbesitzes Böhmens für den Act der Reichsrathswahl war daher weder formell noch materiell die „Restituirung“ eines Wahlkörpers, wie der Ausschußbericht des Abgeordnetenhauses annahm, sondern ein vollständiges Novum.

Daß dieses Novum keine Fortentwicklung jenes Gedankens war, welcher in der Wahlreform von 1873 Verwirklichung gesucht hatte, ist selbstverständlich; es stand aber auch nicht im Einklange mit jenem Postulate, als dessen Realisirung es sich darstellen wollte, es war nicht das verheißene Mittel, um eine jede der beiden in Böhmen streitenden Parteien vor der wechselnden vollständigen Majorisirung zu bewahren und einer jeden derselben die Möglichkeit dauernder Vertretung zu sichern. Schon die Erfahrung im böhmischen Landtage sprach dagegen, denn der Wahlkörper des Fideicommisses bot dort ebenfalls das Schauspiel wechselnder allgemeiner Niederlagen der Parteien, wie jener des Allods. Mehr als das wog aber noch die Erwägung, daß, wenn die Reform ihrem Ausgangspunkte getreu bleiben sollte, sie an dem Kräfteverhältnisse der einzelnen Stimmen des Großgrundbesitzes nicht rütteln durfte, denn damit konnte auch eine dauernde Verrückung der Macht der Parteien gegeben sein und das durfte die Reform nicht wollen. Die Reichsrathswahlordnung fußte seit 1861 auf dem Gedanken der Gleichwerthigkeit der einzelnen Stimmen des böhmischen Großgrundbesitzes, sie abstrahirte, offenbar mit Absicht, von der Eigenschaft des Fideicommisses und Allods, sowie aller anderen qualitativen Verschiedenheiten. Wenn die Reform sich streng auf ihr Ziel beschränken wollte, die Macht des Zufalls zu neutralisiren, welcher mittelst einer Stimme, ja mittelst des Loses über das Geschick der ganzen Curie entscheiden konnte, und doch Wind und Sonne unter den Parteien wie bisher gleich vertheilt zu erhalten, dann durfte sie in der Bewerthung der einzelnen Stimmen der Wähler=

classe eine Steigerung nicht schaffen, sondern konnte die Zerlegung der Curie nur nach geographischen Rücksichten vornehmen.

Die Berechtigung des Antrages Zeithammer mag, so fassen wir unser Urtheil zusammen, mit anderen Gründen sehr wohl nachweisbar sein, auf Grund der vorgebrachten Motive litt der Antrag aber an dem schwersten Gebrechen, nämlich jenem des inneren Widerspruches. Das Ziel war offenbar ein anderes, als das ausgesprochene. Es handelte sich darum, jener Partei, welcher nach der Auffassung der Antragsteller auf Grund der realen Verhältnisse die Majorität im böhmischen Großgrundbesitze zukam, diese bei den Reichsrathswahlen dauernd zu sichern, und jene Partei, welche bisher nicht durch ihre innere Kraft, sondern durch äußere Verhältnisse zeitweilig zur Majorität gelangt war, dauernd in die Minorität zu versetzen.

Der Widerstand der Gegenpartei war daher sehr wohl erklärlich und, so wenig glücklich uns der Kampf der Opposition für die Einheit der Curie scheint, ebenso begründet war der Angriff auf die Ausscheidung der fideicommissarischen Gruppe. Diese Gegnerschaft fand ihren schärfsten Ausdruck darin, daß die Gegenpartei im Abgeordnetenhause die Ausscheidung des Fideicommisses als die Schaffung einer neuen Wählerclasse erklärte, welche die Abänderung des Staatsgrundgesetzes über die Reichsvertretung in sich schließe und daher nur mit einer Zweidrittelmehrheit durchführbar sei.*) Der Kampf ist indessen ein vergeblicher

*) Die Ansicht, daß durch die Zerlegung der böhmischen Großgrundbesitzercurie in den fideicommissarischen und allodialen Grundbesitz eine neue Wählerclasse geschaffen werde, hat ihre am tiefsten in die Sache eindringende Vertretung durch den Abgeordneten Dr. Tomaszczuk gefunden So sehr wir aber auch anerkennen, daß die Beweisführung von diesem Vertreter mit Scharfsinn und Sorgfalt gepflogen wurde, so müssen wir doch der Schlußfolgerung widersprechen.

Es ist richtig, daß eine neue Wählerclasse nicht nur dann geschaffen würde, wenn bisher unvertretene Elemente zu einer Sondervertretung gelangen sollten, z. B. Universitäten, Landesculturräthe, Advocatenkammern u. s. w. Auch eine Vereinigung bestehender Wählerclassen müßte, wie T. mit Recht behauptete, in allen Fällen als eine Aenderung des Staatsgrundgesetzes betrachtet werden. In diesen Fällen wäre der Grundtendenz der Verfassung zuwider ein bisher von der Vertretung ausgeschlossener Interessenkreis zu derselben zugelassen oder die beabsichtigte Sonderung der Interessenkreise aufgehoben worden.

Schwieriger ist aber die Frage, wenn innerhalb einer bestehenden Wählerclasse eine weitere Differenzirung Platz greifen soll; hier läßt sich unseres Erachtens deshalb, weil die in der Wählerclasse enthaltenen Elemente nach qualitativen Unterschieden zerlegt werden, nicht unbedingt die Schaffung einer neuen Wählerclasse behaupten. Mag auch der Qualificationsgrund der Wahlberechtigung bei jeder dieser neu geschaffenen Gruppen ein verschiedener sein, diese Gruppen bilden zusammen so lange eine Wählerclasse, als der der Wählerclasse ursprünglich gemeinsame Grund der Wahlberechtigung in den neuen Qualificationsgründen noch übereinstimmend enthalten ist. Es darf die Basis, auf welcher die Wählerclasse ruht, nicht für einen Theil derselben beseitigt, wohl kann dieselbe aber für einen Theil potenzirt werden; es wiederholt sich dann

gewesen. Die bezeichneten formellen Bedenken wurden selbst von der Minorität des Herrenhauses nicht geltend gemacht und so gelangte das Gesetz, obwohl nur mit einfacher Majorität angenommen, zur kaiserlichen Sanction. Von den 23 Abgeordneten des böhmischen Großgrundbesitzes werden nunmehr auf Grund des Gesetzes vom 4. October 1882 5 von der Fideicommißgruppe, 18 von den Gruppen des Allods gewählt, und zwar die ersteren in Prag, von den letzteren 3 in Prag, 4 in Budweis, 4 in Eger, 3 in Reichenberg, 4 in Chrudim.

Der Antrag Lienbacher ging zwar ebenfalls von den Verhältnissen eines Landes aus, er blieb aber bei den Grenzen desselben nicht stehen, sondern strebte die Erfüllung der im engeren Kreise erkannten Bedürfnisse durch eine allgemeine Reform an.

Seit Jahren war der oberösterreichische Großgrundbesitz der Schauplatz des Kampfes um das Wahlrecht und diesem schwankenden Parteistreite sollte nun nach dem ersten Theile des Antrages Lienbacher ein Ende gemacht werden durch eine legislative Feststellung. Die Eigenschaft der Wählerclasse als Curie des großen Grundbesitzes sollte ihren unzweifelhaften Ausdruck darin finden, daß das Wahlrecht fürderhin nicht mehr auf eine Realsteuer schlechthin, sondern nur auf eine zu $^4/_5$ aus Grundsteuerleistung bestehende Realsteuer gestützt werden dürfte, und die Stabilität des Besitzes sollte durch einjährige Dauer der Steuerleistung verbürgt sein.

Die zweite in dem Antrage Lienbacher empfohlene Modification des Wahlrechts des Großgrundbesitzes ward nach manchen Wechselfällen gar nicht berücksichtigt.*) Die erstgenannte Forderung aber, den Charakter

---

nur innerhalb der Wählerclasse im verjüngten Maßstabe jene graduelle Steigerung des Wahlrechtes, welche T. als für das Verhältniß der Wählerclassen zu einander charakteristisch betrachtet.

Das Institut des Wahlkörpers ist im österreichischen öffentlichen Rechte ganz besonders dazu berufen, die graduelle Steigerung des Wahlrechtes innerhalb einer bestimmten Wählerclasse zur Geltung zu bringen; die Gliederung des Gemeindewahlrechtes ist hiefür ein schlagendes Beispiel. Und daß der Gedanke auch der Reichsrathswahlordnung von 1873 im Zusammenhange mit dem Staatsgrundgesetze nicht fremd war, beweist die Existenz von Wahlkörpern in der Stadt Triest und in dem Großgrundbesitze der Bukowina. (Von der eigenthümlichen Theilung des Tiroler Großgrundbesitzes sehen wir dabei ganz ab.)

Desgleichen erscheint es uns als eine willkürliche Behauptung, daß die graduelle Abstufung der Wahlkörper nothwendig innerhalb desselben Wahlbezirkes erfolgen müsse, daß die Eintheilung der Wählerclasse eines Landes in Wahlbezirke eine solche in Wahlkörper ausschließe. Das Fehlen einer Analogie in der Reichsrathswahlordnung wäre kein Hinderniß gewesen, eine neue Verbindung von Wahlkörper und Wahlbezirk zu schaffen; es bestand aber überdies in Triest schon das Präcedens, daß die aufsteigenden Wahlkörper nicht den gleichen Wahlbezirk umfaßten, ja sogar sich nicht durchaus in concentrischen Kreisen aufbauten.

*) Der Ausschuß und die Opposition versuchten, an die Stelle der Dauer der Steuerleistung die Bücherlichkeit des Besitzes, mehr oder weniger weitgehend, zur Geltung zu bringen, das Plenum des Hauses ließ die Frage ganz fallen.

der Curie näher zu präcisiren, gewann die Majorität des Ausschusses um so leichter für sich, als sie nur die Aufnahme einer Bestimmung war, welche sich seit 1873 schon in einer Landtagswahlordnung, nämlich jener Böhmens, fand, und sie ward auch in dem Plenum des Hauses zum Beschlusse erhoben, obwohl die Opposition diese Formulirung des Wahlrechtes entschieden bekämpfte. Die Opposition versuchte, diesen Punkt sogar dadurch zum Falle zu bringen, daß sie ihn als eine Veränderung des Wesens einer Wählerclasse und deshalb als eine Aenderung des Staatsgrundgesetzes erklärte, es geschah aber mit noch weniger Erfolg, als bei dem Antrage Zeithammer. Ob der Beschluß mit Zweidrittelmajorität gefaßt worden, gelangte im Abgeordnetenhause gar nicht zur Constatirung, im Herrenhause wurde das formelle Bedenken nicht erhoben und so ward dem neuen Alinea (4) zu § 9 der R. W. O. die kaiserliche Sanction zu Theil. *)

---

*) Der Antragsteller der Minorität, Freiherr von Hackelberg, vertrat den Standpunkt, daß die Aenderung der gesetzlich normirten Wahlrechtsbasis des Großgrundbesitzes eine Aenderung des Begriffes der Wählerclasse und damit eine Aenderung des Staatsgrundgesetzes in sich schließe, in sachlicher und eingehender Weise. Seine Argumentation stützte sich auf den Umstand, daß das Staatsgrundgesetz über die Reichsvertretung nur die „in den Landesordnungen enthaltenen" Wählerclassen kenne und daß die Landesordnungen die Begriffsbestimmung der Wählerclassen wieder nicht selbst vornehmen, sondern diese aus den Landtagswahlordnungen schöpfen. Die Bestimmungen der Landtagswahlordnungen über das Wahlrecht seien die constitutiven Elemente des Begriffes der Wählerclassen, ohne erstere hätte letzterer gar keinen realen Inhalt. Diese Bestimmungen seien daher integrirende Bestandtheile der Landesordnungen und dadurch des Staatsgrundgesetzes über die Reichsvertretung selbst; sobald man von dem durch die Landtagswahlordnungen fixirten Begriffe der Wählerclasse des großen Grundbesitzes auch nur ein Element verändere, z. B. die Art der Steuerleistung, ändere man in Folge dessen den Begriff der in dem Staatsgrundgesetze vorgesehenen Wählerclasse

Unseres Erachtens liegt der Fehler dieser Beweisführung in dem Ausgangspunkte der Argumentation, mit diesem fällt die Schlußfolgerung zusammen. Die Landesordnungen haben einen ganz selbstständigen Begriff der Wählerclassen und verweisen nur rücksichtlich der „näheren" Bestimmungen über die Wahlberechtigung auf die Landtagswahlordnungen. Es ist mit nichten ein inhaltsloser Begriff, wenn die Landesordnungen von der Curie des „großen Grundbesitzes" sprechen; es ist dadurch zwingend festgestellt, daß diese Curie aus „Besitzern" von „Grundstücken" in „großer" Ausdehnung bestehen müsse, und nur die Ausgestaltung des Begriffes in den untergeordneten Momenten ist den Landtagswahlordnungen überlassen Eine Aenderung der bezeichneten Hauptmerkmale wäre eine Aenderung der Landesordnung, und zwar natürlich auch dann, wenn sie auf dem Umwege der Landtagswahlordnung erfolgen sollte, so z. B., wenn man an die Stelle der Besitzesqualität jene der Steuerleistung, an die Stelle des Grundbesitzes den Hausbesitz, an die Stelle des großen den kleinen oder mittleren (Maximalgrenze der Steuer in der Landtagswahlordnung) setzen wollte; eine Aenderung der übrigen, nur durch die Landtagswahlordnungen geschaffenen Determinirungen würde die Landesordnung nicht berühren. Die fraglichen Bestimmungen der Landtagswahlordnungen sind nicht integrirende Bestandtheile der Landesordnungen geworden und standen auch lange Zeit nicht unter den

Die unmittelbare Bedeutung dieser Bestimmung ist klar. Sie bewirkte eine wesentliche Verschärfung der Bedingungen des Wahlrechtes in der Curie des Großgrundbesitzes und damit eine Verengerung des Wählerkreises in dieser Classe, sie kehrte den einseitigen Interessenstandpunkt der Curie mit Entschiedenheit hervor und schied fremdartige Elemente aus. Der Charakter der Wählerclasse als der einer ökonomisch und social geschlossenen Gruppe ist potenzirt, die Trennung von den übrigen Wählerclassen verschärft worden, darüber kann kein Zweifel sein. Die Maßregel steht auch unbestrittenermaßen im Einklange mit jener Tendenz, welche gleichzeitig in der Ausscheidung des Fideicommisses im böhmischen Großgrundbesitze zum Ausdrucke kam. Allein bedeutsamer noch als dies Alles erscheint uns die Tragweite des Actes in seinem formellen Belange.

Mit diesem Acte ist zunächst nicht nur eine Verschiedenheit der Praxis in der Zuerkennung des Großgrundbesitzer-Wahlrechtes, sondern auch die Verschiedenheit der gesetzlichen Grundlagen dieses Wahlrechtes von Land zu Land beseitigt worden. Indem man aber mit der Reception der Novelle zur böhmischen Landtagswahlordnung in die Reichsrathswahlordnung für alle Länder ein gleiches Recht schuf, hat man zugleich eine folgenschwere Verschiedenheit anderer Art in's Leben gerufen, man hat nämlich, das Princip der Uebereinstimmung des Reichsrathswahlrechtes mit dem Landtagswahlrechte verläugnend, das erstere in allen Ländern außer Böhmen in Gegensatz zu dem Landtagswahlrechte gebracht. Hiemit ist, und darauf legen wir den größten Nachdruck, ein entscheidender Schritt geschehen, um das Reichsrathswahlrecht auch materiell von dem Landtagswahlrechte loszulösen, und es ist nur begreiflich, daß er kein isolirter blieb. Die geschichtliche Erfahrung, daß kein Parlament es sich versagen kann, sich eine selbstständige Grundlage seiner Existenz zu schaffen, hat somit an dem österreichischen Reichsrathe eine neue Bestätigung erhalten und es ist doppelt bedeutsam, daß diesem Zuge, die Basis der Reichsvertretung zu verselbstständigen und einheitlich zu gestalten, gerade jene Majorität sich nicht entziehen konnte, welche die Gegnerschaft der centralistischen Tendenzen verkörpern soll.

Desgleichen kam allen weiteren Punkten des Antrages Lienbacher,

---

Garantieen der letzteren, sie sind daher auch nicht Bestandtheile des Staatsgrundgesetzes über die Reichsvertretung, sondern nur der Reichsrathswahlordnung. Eine Ausnahme hievon bildet, was die Curie des Großgrundbesitzes betrifft, nur das Moment der Land- und Lehentäflichkeit. Dieses Moment kommt allerdings auch nur in den Landtagswahlordnungen und nicht in den Landesordnungen vor, es ist aber trotzdem zu einem Bestandtheile des Staatsgrundgesetzes geworden, weil letzteres (aus welchem Grunde, ist gleichgiltig) die Wählerclasse ausdrücklich als die des „landtäflichen, lehentäflichen" Grundbesitzes bezeichnet. Dieses Moment stand aber bei der novellistischen Revision der Wahlordnung im Jahre 1882 nicht in Frage, die nähere Qualification der Curie des Großgrundbesitzes konnte somit mit einfacher Majorität beschlossen werden.



theils unmittelbar, theils mittelbar, eine nivellirende, den Reichsrath von den Landtagen loslösende Wirkung zu.

So jenem, welcher schon in dem Ausschusse scheiterte, nämlich die ländlichen Ortschaften, welche mit Gliedern der Städtecurie zu einer Ortsgemeinde verbunden sind, auch dann in der Städtecurie wählen zu lassen, wenn sie sich nach den Landtagswahlordnungen in der Curie der Landgemeinden befinden, und so, zum Theile in noch weit größerem Maße, den zum Gesetze erhobenen Artikeln.

Die Sonderstellung Oberösterreichs, Salzburgs, Steiermarks, Kärntens, derzufolge hier in der Städtecurie die Zahl der Wahlorte eine beschränkte war, wurde beseitigt und hier wie in den übrigen Ländern jeder in die Curie eingereihte Ort zum Wahlorte erklärt.

All dies trat aber noch weit in den Schatten gegen die umfassende Erweiterung des Wahlrechtes in Städten und Landgemeinden, welche sich an den Antrag Lienbacher knüpft.

Der ursprüngliche Antrag ging dahin, das Reichsrathswahlrecht in Stadt und Land mit dem Gemeindewahlrechte zu identificiren. Dieser Antrag drang allerdings nicht durch, denn er schien dem Ausschusse einerseits zu weitgehend und merkwürdiger Weise andererseits bei der Verschiedenheit des Gemeindewahlrechts auch nicht durchgreifend genug, um die gewünschte einheitliche Wahlgrundlage zu schaffen; allein er gab den Anstoß zu einer entschiedenen Erweiterung des Wahlrechts, deren Formulirung der Ausschuß übernahm.

Der Ausschuß faßte seine Aufgabe als die der Erweiterung des Wahlrechts im strengsten Sinne des Wortes auf. Niemandem sollte das Wahlrecht entzogen werden, der es bisher besessen, sondern es sollten nur neue Elemente zu den früher berechtigten Kreisen in der einen oder anderen Form hinzutreten. Hiemit war aber die Aufgabe, ein allgemeines Kriterium des Wahlrechts zu finden, sehr erschwert; denn bei der Vielgestaltigkeit des geltenden Wahlrechts von Land zu Land und Gemeinde zu Gemeinde war es fast unmöglich, ein allgemeines Niveau unter den bisher örtlich vorkommenden Minimalsätzen aufzustellen, ohne die ursprünglich verworfenen Grenzen zu erreichen, nämlich die Grenzen des Gemeindewahlrechtes oder der directen Steuer.

Der Maßstab des Wahlrechts war bisher fast überall vorwaltend ein relativer gewesen. *) Um die oberen Schichten der Gemeindewähler herauszugreifen, hatte man zumeist in den Gemeinden mit drei Wahlkörpern die Mitglieder der beiden oberen Wahlkörper und in den kleineren Gemeinden, welche die Gliederung der Wahlkörper nicht kannten, die oberen

*) Nur in Mähren war der Maßstab in Stadt und Land lediglich ein absoluter, aber auch da erst durch ein Nachtragsgesetz von 1873. Die Vorzüge der Relativität des Maßstabes sind in der Debatte des Herrenhauses von Schmerling mit Recht betont worden.



zwei Drittel der nach der Steuerleistung gereihten Gemeindewähler mit dem politischen Wahlrechte ausgerüstet und fast nur in den Stadtgemeinden hatte man noch überdies aus dem untersten Wahlkörper einen Theil nach einem absoluten Maßstabe (20—15—10—5 fl.) in den Kreis des politischen Wahlrechts aufgenommen. An dem Principe, demzufolge nur die oberen Schichten der Gemeindewähler das politische Wahlrecht üben sollten, wollte die Reform nicht rütteln, bis zur Grenze des Gemeindewahlrechts wollte sie nicht vorgehen, denn das politische Wahlrecht Oesterreichs in Stadt und Land kennt das Gegengewicht des weit ausgedehnten Gemeindewahlrechts, die Wahlkörpertheilung, mit einer verschwindenden Ausnahme gar nicht. Und ebenso war ein weiter gehender relativer Maßstab als jener der zwei oberen Drittel innerlich nicht motivirt, denn letzterer schloß sich an das Dreiclassensystem des Gemeindewahlrechts an, während ein Herabsteigen bis zu dem letzten Viertel oder Fünftel in dem Gemeindeleben keinen Anhalt fand. Es blieb somit nichts Anderes übrig, als jenen absoluten Maßstab, welcher bisher neben dem relativen eine beschränkte Anwendung gefunden hatte, zu verallgemeinern, ihn statt nur hie und da in jeder Gemeinde des Reiches neben dem relativen Maßstab zur Geltung zu bringen und den Censussatz unter das überkommene Maß herabzusetzen.

Diesen Erwägungen sollte die als Alinea 5 zu § 9 in die R. W. O. aufgenommene Bestimmung Rechnung tragen, indem sie das Wahlrecht, soweit es bisher noch nicht bestand, an die Jahresschuldigkeit einer landesfürstlichen directen Steuer von fünf Gulden knüpfte.

Die Novelle hat den bezeichneten Zweck auch zum großen Theile erreicht, sie hat sich in wesentlichen Punkten ohne Voreingenommenheit an den gegebenen gesetzlichen Zustand angeschlossen. Es ist ihr gelungen, die Verbindung mit dem Gemeindewahlrechte und die Vorzüge des relativen Maßstabes zu bewahren und zugleich in der Verallgemeinerung und Verjüngung des absoluten Maßstabes den in der Entwicklung seit 1861 zu Tage getretenen Gedanken auszugestalten. Aber ebenso sicher ist es, daß die Statuirung eines gleichen absoluten Maßstabes für jede Gemeinde des weiten Reiches mit dem Gedanken des bisher geltenden Wahlrechts nicht im Einklange stand; denn in den Landgemeinden hatte ein absoluter Maßstab in der Regel gar nicht gegolten, und in den Städten, in welchen ein solcher bisher galt, war er verschieden individualisirt. Es läßt sich nicht läugnen, daß das überkommene Wahlsystem eine Gliederung des absoluten Maßstabes verlangte, und zwar nicht eine örtliche Gliederung von Land zu Land, welche überdies dem unitarischen Zuge der Reform widersprochen hätte, sondern eine Anpassung an die Kategorien der verschiedenen Gemeinden. Wenn die Reichsrathswahlen überall in den Händen der oberen Classen der Gemeindewähler bleiben sollten und wenn nicht statt dessen in den größeren Bevölkerungscentren die Wahl in die Hände der Massen gelegt werden

sollte, dann durfte der absolute Maßstab weder ein sehr niedriger noch in allen Gemeinden ein gleicher sein. Dem Gegenantrage der Opposition im Abgeordnetenhause, den Unterschied von Stadt- und Landgemeinden, der ja das ganze österreichische Wahlrecht durchzieht, auch in der Höhe des Census zum Ausdruck zu bringen, und zwar für die Landgemeinden einen niedrigeren Census festzustellen als für die Städte, kann daher insoweit gewiß die Begründung nicht abgesprochen werden. *)

Wie dem indessen auch sei, wir sehen die Bedeutung auch dieser Norm nicht so sehr in ihrer unmittelbaren als in ihrer mittelbaren Wirkung. Und in dieser Richtung bleibt es auch hier unbestreitbar, daß die Majorität des Reichsrathes, indem sie einen neuen, selbstständigen Grund der Reichsrathswahlberechtigung schuf und den Wählerkreis für den Reichsrath vielfach über jenen der Landtage ausdehnte, zugleich mit oder ohne Willen, einen mächtigen, weiteren Schritt that, um die Reichsvertretung auch materiell von den Landtagen loszulösen und in den breitesten Schichten der Bevölkerung ihre eigenen, weitverzweigten Wurzeln treiben zu lassen. Es bleibt ein denkwürdiges Zeugniß für die Logik der Thatsachen, daß gerade jene Partei, welche die formelle Loslösung des Reichsrathes von den Landtagen verwarf, sich durch den Gang der geschichtlichen Entwicklung genöthigt sah, das Werk weiter zu bauen und die Schöpfung zu einer unwiderruflichen zu machen. Und nicht minder wird es stets als ein Beweis für die Macht innerer, historischer Nothwendigkeiten gelten müssen, daß die größte Erweiterung des Wahlrechts, welche sich in Oesterreich bisher vollzogen, von jener Partei in Anregung gebracht und durchgeführt werden mußte, in welcher die conservativen Elemente die Führerrolle innehaben.

Mit der Novelle vom Jahre 1882 war die gesetzgeberische Initiative des Reichsrathes in Sachen der Wahlreform zunächst erschöpft. Und zwar geschah dies nicht etwa deshalb, weil nach Sanctionirung des neuen Wahlgesetzes die Reichsvertretung auf Grund der revidirten Basis sofort neu gebildet worden wäre, denn an der Dauer der Sitzungsperiode wurde trotz dieses Umstandes nichts gekürzt. Das im Jahre 1879 gewählte Abgeordnetenhaus tagte, nachdem es sich durch die Wahlordnungsnovelle selbst den Boden unter den Füßen entzogen hatte, noch ruhig drei Jahre fort. Allein es ist sehr begreiflich, daß das Haus, welchem das Damoclesschwert der Auflösung über den Häuptern schwebte, nicht den Beruf in sich fühlte, an dem Organismus, dessen Neuconstruction soeben erst beschlossen worden war, Aenderungen vorzunehmen, bevor er noch

*) Das von Herbst vertretene Minoritätsvotum verlangte für die Städtecurie einen Census von 5 und für die Landgemeindecurie einen solchen von 2 fl. Außerdem sollte nach dem Antrage der Opposition die Einrechnung der Staatszuschläge in den Steuercensus gesetzlich ausgesprochen werden. Da letzteres nicht geschehen ist, so muß in dieser Frage auf den Erlaß des Ministeriums Hohenwart zurückgegriffen werden, welcher die Einrechnung verordnet.

das Licht des neuen Lebens erblickt hatte. Ein Antrag, welcher trotz dieser Sachlage vor Schluß der Session eingebracht wurde und nichts Geringeres bezweckte, als die Eintheilung der Wahlbezirke in der Curie der mährischen Städte einer vollständigen und in jener der mährischen Landgemeinden einer theilweisen Umänderung zu unterziehen, gelangte nicht zu den weiteren Stadien parlamentarischer Behandlung.*) Im Jahre 1885 wurden die Wahlen auf Grund der Novelle von 1882 vollzogen und so hat der Reichsrath die ihm zugedachte Verjüngung thatsächlich erfahren.

Die Veränderungen, welche in der österreichischen Reichsvertretung im Jahre 1867 und 1873 eingetreten waren, überragen die neueste wohl an Bedeutung, sie waren aber mehr äußerlicher Natur. Auf die innere Zusammensetzung des Vertretungskörpers, auf die Persönlichkeit der Abgeordneten konnten jene Reformen, und selbst die große des Jahres 1873, keinen wirksamen Einfluß üben, denn sie ließen die Wähler bei der zunächst entscheidenden Wahl, bei jener aus der Mitte der Bevölkerung, unberührt. Jetzt erst waren mit einem Schlage im ganzen Reiche neue Wählermassen aufgeboten worden, jetzt war es möglich, daß neue politische Strömungen, welche bisher nur zurückgedrängt gewesen waren, zum Ausdruck kamen.

Und noch ein anderer großer Unterschied waltet zwischen den bezeichneten Reformen ob.

Das Gesetz von 1867 und selbst jenes von 1873 konnten als der Abschluß einer Epoche, wenn auch nicht einer Bewegung, gelten, das Gesetz von 1882 aber hat diesen Charakter schon nach dem Willen seiner Schöpfer nicht im Entferntesten. Bei diesem Gesetze ist es offenbar, daß es nichts Anderes sein soll, als eine Etappe zu raschen, weiteren legislativen Unternehmungen, und ebenso klar ist es, daß die Fortsetzung der Action in diesem Falle eine aussichtsvolle ist. Die Versuche solcher Art wird man wohl im Einzelnen bekämpfen können, die Frage der schrittweisen oder allgemeinen Revision der Wahlordnung wird sich aber von keiner Seite schlechtweg ablehnen lassen. Und zwar wird dies am wenigsten von jener Seite möglich sein, welche die directen Reichsrathswahlen in's Leben gerufen.

Wenn man sich im Jahre 1873 mit der Loslösung des Reichsrathes von den Landtagen begnügte und das Abgeordnetenhaus des Reichsrathes auf den Wahlgrundlagen der Landtage beließ, dann war dies gewiß ein Act weiser, politischer Zurückhaltung, wenn es in der bewußten Absicht geschah, hiemit nur das im Momente Erreichbare zu schaffen. Es wäre aber ein Act großer Kurzsichtigkeit gewesen, wenn man das Beharren auf diesen Grundlagen als ein nothwendiges betrachtet und wenn man geglaubt hätte, trotz der Loslösung von den Landtagen die Discussion der Basis der Reichsvertretung auf die Dauer

*) Antrag von Dr. Šrom, eingebracht am 21. Februar 1885.

ausschließen zu können. Denn in dem Augenblicke, in welchem das Abgeordnetenhaus des Reichsrathes seine selbstständige Existenz gewann, mußte die Frage auftauchen, ob die Wahlordnung dieses Hauses auch für die specifische Aufgabe tauge, die Basis für das Unterhaus einer Reichsvertretung zu bilden. Die Wahlordnung war nunmehr der Rücksichten auf andere Zwecke frei, es war daher von vorneherein undenkbar, daß sie im Dienste einer einzigen Aufgabe unverändert die Gestalt behalten sollte, in welcher sie einen vielgliedrigen Oberbau getragen. Die Frage der Wahlreform war seit 1873 vorhanden, jetzt ist nur die Hand angelegt worden, um sie einer praktischen Lösung zuzuführen.

Es wäre daher nach unserer Meinung nicht nur ein unfruchtbares, sondern auch ein widerspruchsvolles Beginnen, wenn man ein Fortschreiten der Reform verhindern wollte. Alle jene, welche das Werk von 1873 geschaffen, müssen bereit sein, die Consequenzen ihrer That zu ziehen; ihre Aufgabe kann nicht die Verneinung, sondern nur das Bestreben sein, die Reformbewegung in ihrer Richtung zu bestimmen, sie zur Verfolgung der 1873 eröffneten Bahnen zu nöthigen. Und der Entschluß hiezu muß um so leichter werden, weil gerade in dieser Richtung trotz sehr leicht möglicher unmittelbarer Mißerfolge und Verluste ein großer Gewinn fast unvermeidlich ist, nämlich die Befestigung des direct gewählten Volkshauses in den Wurzeln seiner Existenz.

Ob eine fortgesetzte Revision der Wahlordnung der einen oder der anderen Partei Machtelemente zuführen werde, kann zweifelhaft sein. Allein die Geschichte der Revision von 1882 zeigt, daß jede Partei, welche die Wahlordnung fortentwickeln und dieselbe mit einem neuen, selbstständigen Gehalte erfüllen will, dadurch von selbst genöthigt ist, die Selbstständigkeit der Reichsvertretung formell oder auch materiell zu erhöhen, und dies ist das durchschlagende Resultat.

Wir sind somit bei der Untersuchung des Werdegangs und des Wesens der österreichischen Reichsvertretung zu dem Schlusse gelangt, daß die Verfassung derselben in keiner Weise eine fertige ist, daß sie sich vielmehr gegenwärtig gerade im Zustande des Uebergangs zu einer neuen Gestaltung befindet und daß das durch die Loslösung von den Landtagen geschaffene, wenn auch nicht ausgesprochene Problem von Jahr zu Jahr einer rascheren Lösung zutreibt.

Wenn dies die Ueberzeugung ist, die sich uns aus der Betrachtung der geschichtlichen Entwicklung aufdrängt, dann liegt aber auch die Frage unendlich nahe, welches Ziel die Fortbildung der Institution bestimmen werde. Und da die Frage sich von selbst ergibt, so wollen wir auch nicht läugnen, daß uns in der jüngsten Vergangenheit schon die Richtung der zukünftigen Strömung vorgezeichnet scheint, und wir wollen bei der Darlegung dessen nur versuchen, das nächste Ziel, welches sich aus dem Interessenkampfe der Parteien ergibt, von jenem

größeren zu trennen, welches aus dem Wesen des im Flusse begriffenen Rechtsinstitutes hervorgeht.

Was das erstere betrifft, so liegt es in der Natur der Novelle des Jahres 1882, daß sie zu einer Ausdehnung des Versuches auffordert, und zu allem Ueberflusse ist diese Absicht von den Wortführern im Parlamente ausdrücklich ausgesprochen werden. Das nächste Ziel der Bewegung liegt somit in der Richtung der Anträge Zeithammer und Lienbacher. Durch diesen Ausgangspunkt ist aber nicht nur das Ziel, sondern auch die Methode der weiteren Reform bestimmt, nämlich der Weg fortgesetzter, behutsamer Einzelreform, welche jede radikale Veränderung ausschließt.

Knüpft die weitere Reform an ihre Vorläufer an, so wird sie sich daher darauf beschränken, Schritt für Schritt einzelne Punkte der Wahlordnung herauszugreifen, und dann ist es wohl kaum zweifelhaft, daß in erster Reihe die Curie des Großgrundbesitzes in Frage kommen dürfte. Der Widerspruch der Cumulativwahl in dieser Curie mit der Einzelwahl in den übrigen ist zu augenfällig, als daß die im böhmischen Großgrundbesitze geübte Zerlegung nicht auch in anderen Ländern Nachahmung finden sollte. Es wird hiebei neben anderen Gesichtspunkten auch die Erwägung bestimmend eingreifen, daß, so lange das österreichische Wahlrecht ein organisches Mittel zur Sicherung der Minoritäten nicht zur Geltung bringt, es unerläßlich ist, die Herrschaft der wechselnden Majoritäten durch die ein- oder wenignamige Wahl wenigstens nach Möglichkeit zu begrenzen. Und zweifelhaft ist es uns nur, ob nach der Art des Vorganges bei dem böhmischen Großgrundbesitze die Sonderung der Wählerclasse der einzelnen Länder nach qualitativ verschiedenen Wahlkörpern, oder ob lediglich die Zerlegung in örtlich getrennte Wahlcollegien, in Wahlbezirke, den Sieg davontragen werde.

Desgleichen ist die Richtung der nächsten Reformbestrebungen in den Curien der Städte und der Landgemeinden durch die gestellten Anträge schon gekennzeichnet; es wird vor Allem ein Kampf um die Gliederung der Wahlbezirke, beziehungsweise um die Einreihung neuer Orte in die Städtecurie sein.

Bei diesen Erhebungen über die Dynamik der verschiedenen Kräfte ist es aber undenkbar, daß die Größe der Wahlbezirke in Stadt und Land nicht als Hinderniß für eine jede neue örtliche Abgrenzung empfunden werden sollte. Es wird daher die eine Frage sofort eine weitere zeugen, es wird höchst wahrscheinlich alsbald der Vorschlag auftauchen, zu einer Vermehrung der Abgeordneten in der städtischen und ländlichen Curie zu schreiten.

Hiemit tritt aber die Frage, so behutsam und vorsichtig sie auch immer ursprünglich angefaßt wurde, unter einen größeren Gesichtspunkt, und zwar nicht nur formell, sondern auch materiell, da mit einer solchen einseitigen Vermehrung der Abgeordnetenzahl eine wesentliche Verrückung

des Schwergewichtes in der Interessenvertretung gegeben ist. So allmälig die Reform mit der Revision einzelner Punkte der Wahlordnung auch immer vorwärtsschreiten mag, die Stunde muß kommen, in welcher sie sich zu der großen Frage der Umänderung des Staatsgrundgesetzes, zur Prüfung der Principien unseres Wahlsystemes erhebt. Es kann sich nur darum handeln, daß dieser Proceß nach langer, planmäßiger Vorbereitung, im Wege systematischer Einzelreform und im richtigen Momente sich vollziehe, aufzuhalten ist er nach unserer Meinung nicht. Und dieses Urtheil müssen wir nun begründen.

Die Wahlordnungen des Jahres 1861, welche im Wesen auch für den Reichsrath heute noch gelten, waren im Großen und Ganzen ein wohldurchdachtes System; das Princip der Interessenvertretung hat auch von den Gegnern, soweit sie auf dem Boden historischer Entwicklung fußen, eine Bekämpfung nicht erfahren.

Aus diesem Systeme ist aber mit der Einführung der directen Reichsrathswahlen ein wesentliches Glied gebrochen worden. Von diesem Augenblicke an ist der Zweifel ein unabweisbarer, ob die Reichsrathswahlen, welche innerhalb des Zweikammersystems sich vollziehen, auf denselben Grundlagen beruhen müssen, wie die Landtagswahlen, welche für eine alleinstehende Kammer bestimmt sind. Wenn vor dem Jahre 1873 nur der Platz für das Herrenhaus im politischen Systeme schwer zu ermitteln war, dann ist es jetzt undenkbar, daß bei Herstellung des Zweikammersystems das Unterhaus der Reichsvertretung auf die Dauer alle jene Elemente aufzunehmen habe, welche sich in den auf dem Einkammersystem beruhenden Landtagen vereinigt finden. Es wird sich, aller Gegengründe ungeachtet, jener Gedanke unwiderstehlich Bahn brechen, welcher in dem Motivenberichte zu den Landesordnungen der Märzverfassung ausgesprochen ist, daß jene Elemente, welche sich in den Landesvertretungen vereinigt vorfinden, in der Reichsvertretung wiederkehren müssen, daß sie sich aber in den zwei Kammern derselben aus einander legen.

Diese unbestreitbare Wahrheit muß im großen Zuge der Entwicklung dahin drängen, daß das Abgeordnetenhaus immer mehr zum Volkshause werde, welches im Herrenhause seine natürliche Ergänzung sucht, daß, mit anderen Worten, auch in der österreichischen Reichsvertretung der Schutz der verschiedenen Interessen unter die beiden Kammern vertheilt werde. Was dies praktisch bedeuten soll, ist klar; es schließt dies zwar nicht die Beseitigung der Curien des Großgrundbesitzes und der Handelskammern der Reichsvertretung, aber wohl die Zurückdrängung derselben im Unterhause und endlich die Einreihung derselben in das Oberhaus in sich. Und wir glauben, daß, wenn die Stellung der privilegirten Curien in Frage kommt, die Vertretung der Handelskammern im Abgeordnetenhause eine noch viel bedrohtere sein werde, als jene des Großgrundbesitzes.

Wir begreifen sehr wohl, wie schwere Bedenken eine solche Aenderung hervorrufen mag. Nicht ohne Zagen wird man die Macht eines Unterhauses in die Hand einer Kammer legen, in welcher die nationalen Gegensätze noch schärfer und unvermittelter als bisher auf einander prallen müssen; nur mit Ueberwindung wird man zu der schwierigen Lösung des Problems schreiten, in der österreichischen ersten Kammer zu dem Elemente der erblichen Pairie und der Notabeln noch jenes der Wahl zu gesellen. Allein die Consequenzen politischer Thaten verlangen ihr Recht, und so glauben wir, daß, unabhängig von nachträglichen Wünschen oder Befürchtungen der Einzelnen, die Folgen davon sich vollziehen werden, daß das Abgeordnetenhaus des Reichsrathes unmittelbar auf die Volkswahl gestellt wurde.

Und hiezu kommt noch ein Zweites. Ein mächtiger Zug der Zeit zwingt, wir möchten beinahe sagen unaufhaltsam, die Staaten der Gegenwart, welche ein eingeschränktes Wahlrecht überkommen haben, dieses auf weitere Kreise auszudehnen. In den national und staatsrechtlich einfacher construirten Staaten bedeuten die von unserer Zeit wiederholt erlebten Kämpfe um die Wahlreform nichts Anderes, als den Kampf um die Erweiterung des Wahlrechtes und dieser Kampf hat vielfach schon bis zu dem Erringen des allgemeinen Wahlrechts oder hart bis an dieses Ziel geführt. So einfach liegen die Dinge nun wohl überall nicht. Der Ruf um die Erweiterung des Wahlrechts ist der Ruf der unteren Classen, er erschallt dort am lebhaftesten, wo der Classengegensatz das Interesse der Nation erfüllt oder beherrscht. In den vielgestaltigen staatlichen Organisationen und dort zumal, wo verschiedene Völkerelemente durch einander fluthen, da wird dieser Ruf oft übertönt von dem Massenchore der um die Herrschaft ringenden Stämme oder der ihre Existenz vertheidigenden Sondergruppen. Hier kann das Wahlsystem kein so einfaches sein und vor Allem, die Vielheit der zu übenden Rücksichten verpflichtet nirgends strenger als hier, die Continuität der Entwicklung zu wahren, den Sprung in's Ungewisse nicht zu wagen. Aber so isolirt von der Strömung der Zeit ist kein Staat, daß er sich dieser Bewegung nach Erweiterung des Wählerkreises ganz zu entziehen vermöchte, und so glauben wir, daß auch in Oesterreich die Frage der Ausdehnung des Wahlrechtes mit der jüngsten Novelle sicherlich keine abgeschlossene ist. Wenn aber die Frage wieder zur Discussion gelangt, dann wird auch hier der Umstand sich geltend machen, daß jetzt blos das Wahlrecht für eine zweite Kammer zu regeln ist, daß einem Heranziehen der Massen zur Reichsrathswahl jetzt jene Bedenken nicht oder nur zum Theile entgegenstehen, welche im Jahre 1861 gegen die Ausdehnung des Kreises der Landtagswähler sprachen.

